



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

법학박사 학위청구논문

# 육상기인 해양오염 관리를 위한 법제도에 관한 연구

A Study on Legal Approach for the Management of  
Land-Based Marine Pollution



2012년 2월

한국해양대학교대학원

해사법학과

심 동 현

법학박사 학위청구논문

# 육상기인 해양오염 관리를 위한 법제도에 관한 연구

A Study on Legal Approach for the Management of  
Land-Based Marine Pollution



2012년 2월

한국해양대학교대학원

해사법학과

심 동 현

## <목 차>

<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구목적과 필요성 .....	1
제2절 연구범위 및 방법 .....	4
 <b>제2장 육상기인 해양오염의 개념</b> .....	 <b>8</b>
제1절 육상기인 해양오염의 정의 .....	8
제2절 육상기인 해양오염원 및 오염물질 .....	12
제3절 육상기인 해양오염의 특성 및 관리 .....	17
 <b>제3장 육상기인 해양오염에 관한 비기속적 국제문서</b> ...	<b>20</b>
제1절 서 .....	20
제2절 1972년 스톡홀름선언 및 인간환경을 위한 실천계획 .....	21
제3절 몬트리올 지침 .....	27
제4절 리우선언 및 의제 21 .....	37
제5절 워싱턴 선언과 전 지구적 실천계획 .....	50
제6절 북서태평양 실천계획 .....	64



<b>제4장 육상기인 해양오염에 대한 국제법 규범</b>	<b>69</b>
제1절 일반적 국제규범	69
제2절 지역적 국제규범	99
제3절 국제 판례	121
제4절 주변국의 육상기인 해양오염관리에 관한 법제도	127
 <b>제5장 육상기인 해양오염관리에 관한 국내법제도 및 개선필요성</b>	 <b>132</b>
제1절 우리나라 관련 법제도의 개관	132
제2절 「해양환경관리법」상 육상기인 해양오염 관리제도	138
제3절 육상기인 해양오염관리에 관한 국내법 개선필요성	155
제4절 육상기인 해양오염관리의 실행 및 법률적 문제점	176
 <b>제6장 결론</b>	 <b>179</b>
 참고문헌	 185

# A Study on Legal Approach for the Management of Land-Based Marine Pollution

Sim, Dong Hyun

Department of Maritime Law

Graduate School of

Korea Maritime University

## Abstract

Over 80 % of marine pollutants come from land-based sources of pollution and activities. This is unlikely to stop or change for the time being, making the marine environment continuously worse. Although the receptive capacity of the ocean has reached the limit, many still believe that the capacity is limitless. In the past, businesses selected coastal areas to take advantage of the transportation convenience, but the easiness of discharging of pollutants to ocean has recently become the most important factor.

The transfer of pollutants from land to ocean has negative impact on income distribution. While polluters could save the cost of pollutants treatment, the state has to pay for maintenance of marine environment and the stakeholders of marine environment have to get damaged. This could potentially raise international issues if countries share closed or semi-closed seas. The economic interests of polluters collide with those

trying to protect the marine environment, and therefore the state has to make efforts to solve or mitigate such conflict. This is a very important function of the government.

There have been four major developments in the measures to protect the marine environment from land-based sources:

1. United Nations Convention on the Law of the Sea(1982) established the member states' obligation to adopt laws and regulations and take other measures to prevent, reduce, and control pollution in the marine environment from land-based sources. The Convention, however, was not able to set the standards and criteria of the law and regulation due to controversy.
2. Montreal Guideline(1985) is a checklist of provisions suitable for inclusion in future regional agreement and national programmes. It is a guideline for national legislation and a basis for regional and international conventions.
3. The Global Programme of Action(1995) was designed to be a source of conceptual and practical guidance to be drawn upon by national and/or regional authorities in devising and implementing sustained action to prevent, reduce, control and/or eliminate marine degradation from land-based activities.
4. The Northwest Pacific Action Plan(1994) is a cooperative framework in which countries co-sharing Northwest Pacific are grouped for regional-suited solutions on deteriorating coastal and marine environment. The overall goal of the Northwest Pacific Action Plan is the wise use, development, and management of the marine and coastal environment so as to obtain the utmost long-term benefits for the human populations of the region, whilst securing the region's

sustainability for future generations.

Because convention is normally binding, states often hesitate to sign or ratify a convention. Ideally, convention should be based on the community where each member has similar perspectives, values, cultures, and capacity, in particular, the ability to keep its commitment. Member states should be able to implement the obligations that were established by the convention, but this is unlikely because many underdeveloped countries lack the capacity to follow up on their obligations to protect the marine environment from land-based sources. Developed countries, on the other hand, hesitate to accept their financial support for the underdeveloped as legal obligation.

Global Programme of Action is non-binding, making it very flexible and easy to adopt. States could set appropriate goals and establish proper standards and criteria, taking into account each country's economic capacity, and need for economic development. If each state does its parts, GPA, in general, could be more effective than any convention to control marine pollution from land-based sources. The regional programme of action could be transformed into a convention that has the same goal to protect marine environment from land-based sources, when member states of the regional programme of action come to have similar perspectives, values and capacities, in particular, the ability to keep their commitment.

Marine Environment Management Act used to focus on the prevention of marine pollution from vessel-based sources and the regulation on ocean dumping. As GPA drew attention, the Act began including some other relevant clauses on the followings.

1. Solid waste management,
2. Polluted sediment removal project

3. Prohibition of discharge from marine facilities including seaside area  
Marine environment improvement charge on ocean dumping and other activities,
4. Specially managed sea area
5. Establishment of marine environment management authority
6. Polluter-pays principle
7. Total amount of pollutants management
8. National program of action

Other Acts have introduced Marine Protected Area, Integrated Coastal Zone Management, etc.

Current legislation on the protection of marine environment from land-based sources should be improved. Solving the discordance between authority and accountability of relevant agency is an urgent matter. Some clauses in the legislation fall short of controlling the economic motives of dischargers because they set the criteria too low or too high. Integrated coastal zone management has been introduced, but many government agencies and sections within them still have very different evaluation system, viewpoints, and opinions. Current legislation, also, has a big blank: Criteria and standards are not properly developed. Enforcement is very difficult and there is big gap between planning and practicing. In reality, the government finds it difficult to suggest an alternative to polluters because often businessmen know better than the government. Improvement of current legislation on the protection of marine environment should take into consideration the followings: Thermal discharge management, Non-point sources control. Control of pollutants discharge through rivers, Prohibition or restriction of ocean dumping, Expansion of marine environment improvement charges, Thrash management in small islands, Management of pollutants discharge in offshore aquaculture, Harmful or noxious chemical discharge management, Use conflicts between navigation, fishing and

recreation. Overall capacity to mobilize resources, such as financial resources, technology, man power, is restricted. Therefore, incremental but consistent approach will be better and more feasible.

Drafting the legislation should be approached in a systematic way. First, the government agency should set its priority. Second, in accordance with its priority, it should focus on one source category. Third, it should divide the source category into detailed parts to find a solution or an alternative for each of them. Last, the agency should put these solutions together to make the draft for the legislation. For example, Thermal discharge management can be divided into details like followings: general prohibition and license as an exception, zoning the impacted area, identification of discharge amount, information and data collection, surveillance, criteria and standards setting, mitigation or compensation, etc. By focusing on the appropriate answer for each detail, government agency can find the solution that will lead to a successful draft of the legislation on the thermal discharge management.

Improvement in the fields of national legislation, capacity building, financial resources, science & technology for prevention of marine pollution from land-based sources will be the baseline for international cooperation. As domestic measures are improving, NOWPAP could be transformed to legally-binding regional convention and later, LBS protocol will be adopted. Regional sea program of UNEP will be the model for the convention or the protocol. Korea has to prepare for transforming GPA into legally-binding document.

# 제1장 서 론

## 제1절 연구목적과 필요성

해양오염은 오염원(sources of pollution)별로 분류하면 육상기인 해양오염, 해양기인 해양오염, 대기기인 해양오염으로 대별할 수 있다. 해양기인 해양오염은 대륙붕이나 해저광물개발 등에 수반되는 해양오염, 선박기인 해양오염, 해양투기에 의한 해양오염이 포함될 수 있다. 육상기인 해양오염은 하천 및 강을 통하여, 배출관로를 통하여, 흘러내림을 통하여 그리고 인간의 해안활동을 통하여 오염물질이 해양에 유입함으로써 발생한다. 이러한 육상기인 해양오염은 전체 해양오염의 80%정도를 점하고 있다.<sup>1)</sup>

육상기인 해양오염은 주로 해안지역의 인구증가 및 과밀한 개발에 기인한다. 전 세계 인구의 40%가 해안선으로부터 100 킬로미터 이내의 육역에 거주하고 있다. 또한 해안지역은 각종 관광, 도시화, 산업시설의 입주, 양식, 농업, 벌목 등으로 개발압력이 가중되고 있다. 해안지역의 인구 증가 및 과밀한 개발로 인해 각종 오염물질이 해양으로 유입되어 해양오염을 야기하고 있는바, 해양오염이 극심하여 생명체가 없는 무산소 수역인 “데드존(dead zone)”이 전 세계적으로 200개 정도로 보고되고 있다.<sup>2)</sup> 또한 전 세계적으로 미처리 하수의 배출이 광범위하게 이루어지고 있는데 개도국의 경우 90%의 하수가 처리되지 않고 바다에 배출되고 있다.

우리나라 또한 해안지역의 인구증가 및 과도한 개발에 의한 육상기인 해양오염이 가중되고 있는 실정이다. 우리나라 연안유역의 인구는 전국의 47.2%(약 2,300만 명)를 차지하며, 인구밀도는 543명/km<sup>2</sup>로 전국평균(485명/km<sup>2</sup>)을 훨씬 상회하고 있다. 연안에 위치한 국가산업단지의 면적(723km<sup>2</sup>)은 전국 국가산업단지 면적의 약 84%에 해당한다.<sup>3)</sup> 연안유역 하수처리시설은 생물학적 산소요구량(BOD) 기준 985톤/일의 오염부하를 배출하고 있다. 이에 따라 우리나라 주요해역의 수

1) GESAMP, “The state of Marine Environment”, *UNEP Regional Seas Reports and Studies*, No.114, 1990

2) David L. VanderZwang, Ann Powers, “The Protection of the Marine Environment from Land-Based Pollution and Activities; Gauging the Tides of Global and Regional Governance”, *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.23, 2008. pp.423-424.

3) 지식경제부, 「전국산업단지 현황 통계」, 2009.

질을 개관하면, 대체로 공업단지가 위치한 해역은 COD기준으로 3등급이며 수질이 지속적으로 악화되고 있다. 폐수가 수질악화의 주요요인으로 보고되고 있다. 인천연안과 시화호 앞 해역은 전형적 도시해안으로 COD, TN, TP기준을 적용해도 3등급 내지 4등급이다. 도시해안은 주로 미처리하수, 폐수가 수질악화의 주요 원인이다. 시화호 내부 수질은 수문개방을 통해 내부오염물질을 지속적으로 해양으로 배출하여 나아지고 있지만 그래도 COD기준으로 4등급이다.

그동안 해양의 오염물질의 수용능력이 무한히 크다고 생각되어 육상기인 해양오염문제는 경시되어 왔다. 그러나 과학기술이 발전됨에 따라 해양의 수용능력도 일정한 한계가 있으며 오염물질 특히 육상기인 해양오염원이 과도한 유입에 대한 인식이 증대되기 시작하였다. 그러나 육상기인 해양오염관리 법제는 아주 더디게 발전하고 있다.

육상기인 해양오염관리에 관하여 국제사회에서 논의되는 쟁점은 선진국과 개도국간의 책임 및 규제에 관한 사항인바, 대체로 개도국은 선진국의 오염규제에 대한 반대 입장을 취하고 있다. 즉, 선진국은 산업화과정에서 오염물질 배출을 많이 했고 개도국은 이제 시작하고 있으니 선진국은 오염제거에 더 큰 기여를 해야 하고 개도국에게는 허용되어야 할 배출총량이 인정되어야 한다는 것이다. 또한 개도국은 환경오염책임을 경감을 받아야 하며, 선진국은 개도국에게 기술지원이나 재원지원을 해야 한다는 것이다. 개도국에게는 환경문제도 중요하지만 저개발상태를 빨리 벗어나는 것이 더 중요하기 때문이라는 것이다.

육상기인 해양오염은 인근국가에 부정적 영향을 미치고 있다. 특히 폐쇄해나 반폐쇄 해를 공유하고 있는 국가 간에는 해양오염을 공유하게 된다. 부정적 영향이나 해양오염의 공유는 가끔 국가 간의 분쟁으로 비화하고 있다. 또 산업화 과정을 겪은 선진국은 육상기인 해양오염에 대하여 관리체제가 진전되어 있으나 후진국은 육상기인 해양오염 관리라는 개념조차도 성장하지 못하고 있다. 그러므로 육상기인 해양오염관리와 관련한 국제환경법 문서들은 이러한 해양오염의 공유와 관리능력의 차이라는 고민을 반영하면서 해양환경보호를 규정하고 있다. 육상기인 오염 및 활동으로부터 해양환경을 효과적으로 보호하는 것을 제한하는 것은 빈곤, 오염을 심각하게 생각하는 정치적 의지 부족, 과도한 소비나 물질주의 성향, 제한된 재원 및 인적자원, 조각난 법적, 조직적 제도, 효과적 준수와 이행강제의 부족으로 제시되고 있다.<sup>4)</sup>



국제사회에서는 국내와 달리 집행체제가 발달하지 않은 관계로 어느 정도 공동체를 형성했다고 생각되는 지역단위의 협약체제가 선호된다. 육상기인 오염물질 관리와 관련하여 국제사회에서 위와 같은 개도국의 주장을 일부 반영하여 자연자원에 대한 영구적 주권과 월경환경피해 방지의 원칙, 예방의 원칙, 공동의 그러나 차별적 책임의 원칙 등을 채택하고 개도국의 능력형성, 재원 및 과학기술의 지원, 정보교환소 설치 등에 노력하고, 지역협약을 중시하게 되었고 비기속적 문서의 발달을 가져왔다.

육상기인 해양오염을 관리하기 위한 국내 법제 또한 더디고 산발적으로 발전하고 있다. 해양환경관리를 위한 우리나라의 주요법령은 「해양환경관리법」이다. 「해양환경관리법」은 당초 선박기인 해양오염을 방지하기 위해 도입된 법률로 해양투기가 포함되었다. 1996년 해양쓰레기 문제가 포함되었고 그 후 “해양시설 등”이라는 개념에 해양공간이 포함되었으며 이로써 육상기인 해양오염과 관련된 개념이 도입되었다. 또 육상기인 해양오염과 관련된 해양오염의 정의 규정 개정, 오염총량관리제 및 오염자비용부담의 원칙 그리고 방오 시스템 관련 규정이 도입되었다.

그러나 선박기인 외의 해양기인 해양오염방지와 관련 양식장 등에서 배출되는 오염물질에 대한 관리 규제의 틀을 형성하지 못했으며 육상기인 해양오염문제 즉 온배수나 해수인수, 해안가 적치, 하수처리장이나 폐수처리장으로부터 미확인 하수·폐수의 관로를 통한 유입, 분류하수관 관리, 하구언의 저층수, 농약·비료 등 비점오염원, 댐·하구언에서 농축(저장)된 오염물질의 배출 등과 관련된 많은 문제들이 관리되거나 규제되지 않고 있다.

공유수면의 매립 및 관리에 관한 법률로서 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법」이 제정되어 있다. 동 법률은 공유수면에 오염물질을 유출시킨 자에 대한 처벌규정, 동법의 공작물설치허가 및 원상회복의무 그리고 공유수면 점사용허가시 사전협의 제도, 「해양환경관리법」에 의한 해역이용협의제도 등으로 육상기인 해양오염을 규제하고 있다. 그러나 동 법은 공유수면의 매립 및 관리가 주된 내용이며 육상기인 해양오염에 대해서는 공유수면의 매립 및 관리에서 부수적으로 규제하고 있다.

위의 두 법률을 포함하여 육상기인 해양오염관리에 여러 법률이 적용되고

---

4)David L. VanderZwaag, Ann Powers, *op. cit.* p.437.

또 법률체계가 복잡하여 효과적인 육상기인 해양오염관리가 이루어지지 않고 있다. 육상기인 해양오염 관리를 위한 배출허용기준이 너무 높거나 너무 낮아 집행이 곤란하고 배출행위 감시망이 미흡하여 무단배출행위가 감독되지 아니하고 또 많이 발생하고 있다. 육상기인 해양오염을 관리하는데 필요한 주요 배출행위자, 배출방법, 배출물질, 배출량, 배출 질 등에 대한 정보가 축적되고 활용되지 못하고 있다. 또 이를 관리할 인력양성과 인프라구축이 미흡하다. 그리고 육상기인 해양오염관리에 관한 공공의 인식제고가 시급하다.

그러므로 본 연구는 해안지역의 인구증가 및 과도한 개발로 인하여 육상기인 해양오염원이 급증하고 있으나, 이를 관리하기 위한 국내외 법제는 더디게 발전하고 있는 실태를 고려하면서, 국내외 법제를 분석하고 국내 법제의 발전방안을 제시하기 위한 필요성을 가지고 수행되었다.

## 제2절 연구범위 및 방법

육상기인 해양오염의 세분화된 문제점을 우리 법제의 관리대상에 포함시켜 해양환경관리의 질을 높여가기 위하여 다음 순서로 검토를 진행하였다.

제2장에서 육상기인 해양오염의 정의를 주요 「과리협약」 등 지역협약의 정의규정을 이용하여 시도하였고 육상기인 해양오염원, 육상기인 해양오염물질, 육상기인 오염물질이 해상에 유입하는 경로, 육상기인 오염의 특성 및 관리, 그리고 육상기인 해양오염의 부정적 영향과 그 관리에 대하여 논의를 진행하였다. 육상기인 해양오염관리를 위하여 육상기인 오염원 자체를 감소·규제하거나 지속성, 유독성, 생물농축성 물질을 특별 관리하거나 육상기인 오염물질이 해상으로 유입하는 경로를 차단 또는 감독하거나 육상기인 해양오염의 특성인 취약해역 집중발생성에 착안하여 폐쇄해나 반폐쇄 해를 환경관리해역으로 지정하여 특별한 규제를 하거나 배출허용기준설정, 수산물 위생검사 등 육상기인 해양오염의 부정적 영향을 통제하여야 하기 때문이다.

제3장에서는 ‘육상기인 해양오염에 관한 비기속적 국제문서’라는 제목으로 법적기속력은 없으나 국제기구나 국제회의의 권고, 지침, 결의, 원칙선언, 표준, 행동규약, 골격조약 같은 형식을 가진 비기속적 국제문서를 검토하였다. 특히 “유해물질에 대한 배출규제 및 육상기인 오염에 대한 국가통제를 강화하여야

한다.”는 1972년 스톡홀름선언 및 인간환경을 위한 실천계획, 각국이 육상기인 오염방지를 위한 국내입법이나 조약체결 시 이를 지원할 목적의 상세한 규정을 둔 몬트리올 지침, 육상기인 오염방지를 위하여 각국이 해야 할 사항을 정리한 1992년 리우선언 및 의제 21, 국제사회의 공통의 목표로서 육상기인 오염의 부정적 영향을 다루는 지속가능하고 효과적인 실천계획을 개발하고 수행을 위한 조치를 취하도록 한 1995년 워싱턴선언 및 전 지구적 실천계획 그리고 북서태평양 실천계획을 검토하였다.

제4장에서는 ‘일반적 국제규범’이라는 제목으로 전 지구적 효력을 가진 국제환경법의 일반원칙과 「유엔해양법협약」을 분석하였다. 먼저 국제관습법으로 인정될 수 있는 몇 가지 국제환경법의 일반원칙을 육상기인 해양오염관리에 적용할 수 있는가 여부를 검토하였다. 그리고 전 지구적으로 효력을 가진 법률문서인 「유엔해양법협약」을 ‘육상기인 해양오염에 관한 「유엔해양법협약」상 일반적 의무’와 ‘육상기인 해양오염에 관한 협약당사국의 의무’로 나누어 육상기인 오염원관리라는 틀에서 조명하였고 지역적 국제규범으로서 ‘유엔환경계획의 지역 해 프로그램에 따른 지역협약’인 「바르셀로나 협약」과 아테네 의정서, 그리고 「카르타헤나 협약」과 육상기인 오염원 의정서를 검토하였고 ‘유럽식 지역 해 협약’으로 대표적인 1992년 「동북대서양해양환경보호협약」(OSPAR협약)과 「발트 해 해양환경보호협약」을 분석하였다. 또 국제해양법 재판소의 중요 판례로서 MOX Plant 사건과 Land Reclamation 사건을 검토하였다.

제5장에서는 육상기인 해양오염의 관리를 위한 국내법을 분석하기에 앞서 인근 국가의 육상기인 해양오염 관리 법제도를 개관하였다. 그리고 육상기인 활동으로부터 해양오염방지라는 측면에서 중심적 역할을 하고 있는 현행 「해양환경관리법」의 검토를 시도하였다. 육상기인 오염물질의 해양배출에 대한 일반적 금지와 예외적 허용 규정, 육상기인 오염물질의 해양배출에 대한 정보수집, 오염물질 배출의 신고 및 등록, 오염물질 배출시설의 신고 및 등록, 해양환경기준과 오염물질의 배출허용기준 등과 관련된 조문 등을 분석하였다. 또 육상기인 해양오염방지에 관한 현행 법제도의 부족한 부분이나 문제점을 언급하였다. 그리고 육상기인 오염원의 해양배출규제를 위한 대안을 설정하고 실현가능성을 검토하였다. 유력한 대안으로 환경관리해역을 지정하고 그 해역에 대

하여 총량규제를 도입하는 방안, 또 현행 「해양환경관리법」의 해양투기관리 제도를 확장하여 육상기인 해양오염에 대처하는 방안 그리고 육상기인 해양오염을 관리하는 새로운 법률을 제정하는 방안을 검토하였다. 또한 육상기인 활동으로부터 해양오염방지를 위한 재원마련 방안과 재원을 둘러싼 법적분쟁에 대한 판례를 함께 검토하였다.

제6장은 결론부분으로, 육상기인 해양오염 관리를 위하여 국제사회에서 각국에 요구하고 있는 것은 육상기인 오염원을 포함한 모든 오염원으로부터 해양환경을 보호하는 의무, 육상기인 오염을 방지, 감소, 통제, 관리하기 위하여 모든 조치를 취할 의무, 육상기인 해양오염에 대하여 과학조사를 수행하거나 감시체계를 구축할 의무, 육상기인 해양오염에 관한 정보교환 의무 등이다. 전지구적 실천계획은 9개 주요 오염원에 대한 오염원별 관리골격을 형성하기 위하여 오염원 및 오염에 노출된 장소의 규명, 오염의 통제 관리를 위한 조치의 개발 채택, 인식제고 캠페인의 이행과 조직 등을 파악하고 환경 및 배출규제, 배출기준, 감시체제, 경제적 유인체제, 시민참여, 방제체제구축 등 오염원별 관리골격을 제시하였다. 중국은 「육상기인에 의한 해양환경의 오염피해 방지령」을 제정하여 대응하고 있고 일본은 개별 환경법과 오염우심해역에 대하여 총량규제를 통하여 대응하고 있다. 우리나라는 오염원별 관리골격, 배출기준, 오염방지조치 등의 개발이 미발달하여 육상기인 해양오염관리에 어려움을 겪고 있다. 집중형 방식으로 육상기인 오염원 관리를 위한 법령이 필요하다는 것과 법제 정비방안 그리고 오염원별 관리골격을 추가하고 미비점을 보완할 것을 제시하였다. 그리고 유엔환경계획의 지역 해 프로그램에 따른 지역협약이나 의정서를 채택할 것을 제시하였다.

선행연구로써 1993년 이용희 교수의 “육상기인 해양오염방지에 관한 국제법적 연구”, 동년 이용희 권문상 이원갑의 “육상기인 해양오염방지에 관한 해양환경법제 연구” 그리고 1996년 이용희 교수의 “육상기인 해양오염방지에 관한 중 일 법제도 비교연구”가 있다. 2001년 오재룡의 “육상기인 오염문제: 하수”와 2002년 조동오 교수의 “육상기인 오염물질의 배출관리제도 개선방안” 및 2002년 남정호의 “해양환경보호를 위한 육상기인 오염원 관리방안”이라는 논문이 있다. 먼저 이용희 교수의 논문은 1993년에 발표되어 그 이후의 육상기인 오염관리에 대한 발전과정이 없으므로 GPA등 새롭게 진전된 내용을

추가하였다. 육상기인 오염관리에 관한 국내법 제도는 1996년을 기점으로 크게 변경되었는데 대부분의 논문이 이러한 변경된 국내법제도를 분석하거나 개선 방향을 제시하지 않고 있다. 본고는 국제법 발전에 대응하는 국내법제의 발전에도 관심을 가지고 현행 국내법제도를 분석하였고 효율적인 육상기인 오염관리를 위하여 국내법제도의 개선방안을 검토하였다. Yoshifumi Tanaka의 “Regulation of Marine Pollution in International Law”, 2006과 David L. VanderZwaag, Ann Powers의 “The Protection of the Marine Environment from Land-Based Pollution and Activities, 2008은 육상기인 해양오염통제라는 측면에서 새로운 시각과 많은 시사점을 제공하였다.

위와 같이 육상기인 해양오염 방지를 위한 국제적 동향에 적절히 대응하고 국내 법제도의 대안부분을 제시하기 위하여 국제적 지침과 실천계획 등 비기속적 국제문서, 관습법, 협약, 지역협약, 판결문, 국내 「해양환경관리법」, 수질 및 수질관리체계 법률, 중국 및 일본의 육상기인 오염관리 법제도 등을 검토·분석하였고 그간에 축적된 관련 자료를 비교·검토하였다.



## 제2장 육상기인 해양오염의 개념

### 제1절 육상기인 해양오염의 정의

육상기인 해양오염은 육지로부터 유출과정을 통하여 발생하는 모든 해양오염<sup>5)</sup>을 말한다. 해양오염은 육상기인 해양오염 외에도 선박기인 해양오염, 해양투기에 의한 해양오염, 어업 및 해양광물채취 등 기타 해양활동에 의한 해양오염 등으로 분류된다.

1974년 「헬싱키협약」(Helsinki Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area, 이하 「헬싱키협약」이라 한다.) 제2조 제2항은 “육상기인 해양오염은 수로 또는 대기를 통하여 육지로부터 해양에 도달하는 배출에 의하여 야기된 해양오염과 관로로부터의 배출을 포함한 해안으로부터 직접적으로 해양에 도달하는 배출에 의하여 야기된 해양오염을 말한다.”라고 하고 있고 1992년 개정된 「헬싱키협약」 제2조 제2항은 육상기인 해양오염을 아래와 같이 정의하였다.

[육상기인 오염원에 의한 오염은 수로 또는 대기를 통하여 육지 상의 모든 오염원으로부터 해양에 도달하는 해양오염과, 해안으로부터 직접 해양에 도달하는 점 투입이나 비점투입에 의한 해양오염을 말한다. 이것에는 터널, 도관 또는 기타의 방법으로 육지로부터 해저 아래에 의도적 처분으로부터 발생한 오염을 포함한다.]<sup>6)</sup>

1974년 「헬싱키 협약」은 육상기인 해양오염을 규정하는 방식으로 정의를 하고 있으며 경로를 중심으로 구별 짓는 방식을 채택하였다. 오염원 경로 및 오염대상이 정의의 요소에 모두 포함되었고 오염의 시작점은 배출로 하였다.

5) 「유엔해양법협약」 제1조는 “해양환경오염은 인간에 의해 직접 간접적으로 생물자원 및 해양생태계에 대하여 유해하며 인간의 건강에 대하여 위협하고 어업 및 해양의 합리적 이용을 포함한 해양활동을 방해하며, 해수이용에 필요한 수질의 악화 및 쾌적도의 손상 등 유해한 영향을 초래하거나 초래할 수 있는 물질 또는 에너지가 해양환경(강어귀를 포함한다)으로 들어오는 것을 말한다.”라고 규정하고 있다.

6) 1992년 개정된 「헬싱키협약」 제2조 제2항

“Pollution from land-based sources means pollution of the seas by point or diffuse inputs from all sources on land reaching the sea; waterborne, airborne or directly from the coast. It includes pollution from any deliberate disposal under the seabed with access from land by tunnel, pipeline or other means”



중간매체의 준부에 따라 직접배출과 간접배출로 구분하였다. 수로를 통한 배출, 대기를 통한 배출, 관로로부터의 직접배출, 기타 직접배출을 대표유형으로 제시하였다. 1992년 개정된 협약은 ‘육상기인 해양오염’을 육상기인 오염원에 의한 오염이라고 규정하고 해양에 유입되는 방식을 점투입과 비점투입으로 구분하였다. 또 의도적 처분으로 발생한 해저아래의 오염을 육상기인 오염원에 의한 오염에 포함시켰다. 육지에서 바다 밑으로 갯도 또는 터널을 만들어서 쓰레기, 방사성폐기물, 기름 등을 저장하거나 처분하는 경우나, 배를 타고 바다에 나가 해저를 굴착하여 공간을 만든 뒤 물을 빼고 그 공간에 쓰레기 등을 넣은 뒤 흙으로 덮은 경우 등은 육상기인 해양오염인가 여부가 불분명하다<sup>7)</sup>. 이것은 사실 바다의 정의에 관한 문제이다. 해양의 본질이 물이라고 할 때에는 이것이 물과 격리되어 있으므로 매립이라고 취급될 것이다. 해양의 본질을 공간이라고 하면 이는 해양오염의 한 종류라고 할 것이다.

1974년 「과리협약」 제3조 제3호는 “육상기인 오염원에 의한 오염은 수로를 통하여 육상기인 오염원으로부터 해양에 도달하여 발생한 오염, 해안으로부터 직접 해양에 도달하여 발생한 오염(지하수로를 통하거나 기타 관로를 통하여 해안에서 해양에 도달하여 발생한 오염을 포함한다.), 협약의 적용지역이내에서 계약국의 관할권내에 위치한 인공구조물로부터의 오염물질 배출로 인하여 발생한 오염이다.”고 하였다. 육상기인 오염원에 의한 오염이라는 용어를 쓰고 있고 ‘해역의 오염’이라는 용어를 사용하여 해양을 구별 짓고 있다. 대기를 통한 오염은 육상기인 해양오염에서 삭제하였고 해양의 인공구조물로부터의 배출로 인하여 발생한 오염을 육상기인 해양오염에 포함시켰다.

「유엔해양법협약」은 “투기는 선박, 항공기, 플랫폼 또는 기타 해상인공구조물로부터 폐기물 기타 물질을 고의적으로 방기하는 것”이라고 정의하고 있어 인공구조물로부터의 배출은 해양투기의 한 형태로 취급하고 있다. 1972년 「런던협약」(Convention on the Prevention of Pollution by Dumping of Waste and other Materials, 이하 런던협약이라고 한다.)은 “선박 항공기 플랫폼 또는 기타 해상의 인공구조물로부터 폐기물을 고의적으로 바다에 버리는 것과 선박 등 그 자체를 버리는 것을 포함한다.”고 하였다. 1972년 「런던협

7) 1996년 「런던의정서」 제1조 7목은 “‘해양이란 국가의 내해를 제외한 모든 해양수역 및 그 해저와 하층토를 포함하며 육지로부터만 접근이 가능한 해저면 하부저장소는 포함하지 아니한다.’고 규정하였다.

약」 역시 인공구조물로부터의 배출은 해양투기의 한 형태로 보고 있다.

1980년 아테네 의정서 제4조는 다음과 같이 규정하고 있다. 이 의정서는 다음의 경우에 적용한다. 1. 당사국 영토내의 육상기인 오염원으로부터의 배출로 인한 의정서 적용지역의 오염, 특히 배출구로부터 또는 해안으로부터 해양으로 처분에 의한 직접배출로 인한 오염, 강 운하 기타수로를 통한 간접배출(여기에는 지하수로나 흘러내림을 통한 간접배출을 포함한다.)로 인한 오염. 2. 이 의정서는 연안 인공구조물로부터 배출의 경우에도 적용된다. 이 경우 그 구조물은 당사국 관할권내에 있고 대륙붕, 해저, 하층토의 탐사 및 개발이외의 목적으로 사용되어야 한다. 아테네 의정서는 의정서 적용범위를 규정하는 방식으로 육상기인 해양오염을 정의하였다. 직접배출과 간접배출로 분류하였고 지하수로나 흘러내림을 통한 간접배출도 간접배출에 포함되었다. 인공구조물로부터의 배출에 의한 것도 육상기인 해양오염에 포함시켰다.

1982년 「유엔해양법협약」 제207조는 “각국은 …… 강, 하구 역, 관로, 배출시설을 포함한 육상기인 오염원에 의한 해양환경오염을 방지 경감 통제하기 위하여……”라고 규정하고 있다. 각국의 의무사항을 구분하여 명확히 함으로써 “육상기인 오염원에 의한 오염”을 정의하고 있다. 강, 하구 역, 관로, 배출시설을 중요한 육상기인 오염원으로 보고 있다. 이외에도 다른 육상기인 오염원이 있다는 것을 의미하고 있다. 통상 경로라고 하는 것을 그냥 오염원이라고 규정했는데 해양오염관리에 초점을 둔 정의 방식이라고 생각된다.

1983년 퀴토 의정서 제2조는 “육상기인 오염원으로부터의 해양오염은 해안으로부터의 투하, 폐기 및 배출로 인한 오염, 강 운하 또는 지하수로 등 기타 수로를 통한 배출로 인한 오염, 일반적으로 물이나 대기를 통하거나 해안으로부터 직접 행하여지는지를 불문하고 체약국의 영토 내에 위치한 기타 모든 육상기인 오염원으로부터의 배출로 인한 오염을 의미한다.”고 규정하였다. 퀴토 의정서는 경로보다는 육상기인 오염원과 그로부터의 배출을 중시한 정의를 규정하였다. 경로부분은 예시하는 형태로 직접배출과 간접배출로 구분하여 가볍게 처리하였다.

1985년 몬트리올 지침 제1항<sup>8)</sup>은 “육상기인 오염원은 다음의 것을 의미한다.

---

8) 몬트리올 지침 제1항 (b): (b) 'Land-based sources' means: (1) municipal, industrial or agricultural sources, both fixed and mobile, on land, discharges from which reach the marine environment, in particular: from the coast, including from outfalls discharging directly into the



1. 육지의 도시, 산업, 농업활동상의 오염원으로서 해양환경에 도달하는 것. 특히 해안으로부터 직접 배출되어 해양환경에 도달하거나(배출구로부터 배출되어 해양환경에 도달하거나, 흘러내림을 통하여 해양환경에 도달하는 것을 포함한다.), 하천 운하 지하수로를 포함한 기타수로를 통하거나, 대기를 통하여 해양환경에 도달하는 것.

2. 적절한 국제협정에 의하여 관리되는 것을 제외하고 국가관할권 내의 외해의 고정식 또는 이동식 시설 위에서 행해지는 활동으로부터의 해양오염원.”

육상기인 오염원을 정의하여 육상기인 해양오염을 간접적으로 정의하였다. 육상기인 오염원과 해양환경에 도달하는 것을 육상기인 해양오염의 요소로 본 것이다. 경로는 예시로 처리했는데 직접배출과 간접배출로 구분하였고 대기를 통하여 해양환경에 도달하는 것도 육상기인 오염원으로 포함시켰다. 또 국가관할권내의 외해의 고정식 또는 이동식 시설위에서 행해지는 활동으로부터의 해양오염원도 육상기인 해양오염원에 포함시켰다.

1992년 「부카레스트 협약」 제1조는 “협약 제 7조에 따라서 체약당사국은 강, 운하, 연안시설, 기타 인공구조물, 배출구 또는 흘러내림(대기를 통한 경우를 포함한다.) 기타 모든 육상기인 오염원으로부터의 배출로 인하여 발생한 흑해 해양환경오염을 방지 경감 통제하기 위한 필요한 모든 조치를 취해야 한다.”고 규정하였는데 육상기인 오염을 ‘모든 육상기인 오염원으로부터의 해양환경오염’으로 정의하고 있다. 이는 체약국의 의무를 구체화하는 방법으로 간접적으로 정의한 것이다. 경로는 예시하는 정도로 가볍게 처리하였다. 그리고 대기를 통한 배출의 경우에도 육상기인 해양오염에 포함하였다.

육상기인 해양오염을 정의하기 위하여 그 요소인 육상기인 오염원, 오염물질, 경로, 오염대상인 해양을 중심으로 규정하여야 한다. 그런데 육상기인 오염원과 오염물질은 그 수가 너무 많아 적절하게 압축하기 어렵고 오염대상은 구분하기가 어렵다. 실제로 육상기인 해양오염의 공간적 범위를 내수에서 담수한계까지로 정한 경우도 있고 해양을 해역으로 표시하여 해양의 구분을 하고자 하는 시도가 있었으나 일반적으로 인정받지 못하고 있다. 그러므로 육상기인

---

marine environment and through run-off; through rivers, canals, or other watercourses, including underground watercourses; and via the atmospheres; (2) sources of marine pollution from activities conducted on offshore fixed or mobile facilities within the limits of national jurisdiction, save to the extent that these sources are governed by appropriate international agreements.

해양오염의 정의는 경로부분의 특징을 중심으로 규정하게 되었다. 경로를 중심으로 육상기인 해양오염을 정의하면 유형화가 쉽고 간단하며 육상기인 오염원을 관리하는 데도 편리하다. 수로를 통하거나 배출구를 통하거나, 또는 직접배출과 간접배출, 점 투입 및 비점투입 등으로 구분한다. 해양으로 유입하는 경로상의 최종단계를 오염원이라고 규정하는 것은 관리의 직접성, 관리주체의 명확화, 관리중첩의 회피필요성 때문으로 판단된다. 그러므로 육상기인 해양오염은 육지에 오염원이 있고 오염원으로부터 오염물질이 배출되어, 해양에 도달하고, 오염물질이 해양에 도달하는 방법에 따라 직접배출과 간접배출로 구분한다. 약간의 변이가 있는데 대기를 통한 경우가 육상기인 해양오염에 포함되는 경우가 있고 인공구조물로 부터의 배출이나 해저아래의 오염이 육상기인 해양오염에 포함되도록 정의한 경우가 있다.

## 제2절 육상기인 해양오염원 및 오염물질

### 1. 육상기인 해양오염원

육상기인 해양오염원은 육상기인 해양오염을 발생시키는 유해물질이 생성된 지점 또는 유해물질이 해양환경에 유입되도록 한 인간의 활동을 가리킨다.<sup>9)</sup>

직접배출의 경우에는 오염원과 해양으로 유입경로상 최종단계가 일치하므로 이견이 없으나 간접배출의 경우에는 오염원과 해양으로 유입한 경로 상 최종단계가 다르므로 둘 중에 어떤 것이 육상기인 해양오염원인가를 확정하여야 할 것이다. 「유엔해양법협약」은 강이나 하구를 육상기인 해양오염원이라고 규정하였다. 원래의 육상에 있는 오염원은 해양오염원이 아닌 강이나 하구의 오염원으로 간주한 것이다. 해양오염관리를 주목적으로 생각하는 경우 해양으로 유입하는 최종단계를 오염원이라고 규정하면 오염관리의 중첩을 피할 수 있고 해양오염관리에 집중할 수 있다. 또 ‘육상기인 오염 활동’이란 유해물질을 해양환경에 유입되게 한 인간의 활동을 말하며 예컨대 쓰레기를 해안에서 바다로 던지는 것이나 낚시목적으로 떡밥을 던지는 행위 등을 말한다. 낚시활동과 떡밥을 던지는 행위 즉 ‘직접적 오염을 야기하는 행위’를 분리하기 어려운 경

9) 이용희, 『육상기인 해양오염 방지에 관한 국제법적 연구』, 박사학위논문, 경희대학교, 1993, 15쪽.

우에는 떡밥을 던지는 행위를 포함한 낚시활동 자체를 ‘육상기인 오염 활동’이라고 할 수 있다. 또 인간의 활동이 다수의 활동으로 구성되어 있고 연속적으로 이루어지는 경우에는 유해물질을 해양환경에 유입되게 한 직접적이고 마지막 활동을 말한다. GESAMP<sup>10)</sup>는 해양환경에 영향을 미치는 중요한 인간의 활동을 연안개발, 폐수방출, 준설품질이나 산업폐기물과 하수오니 등의 해양투기, 플라스틱의 폐기, 수문의 인위적 조작, 토지사용의 변화, 유해물질 운송, 해양자원개발, 해양생물자원개발, 기름 등 유출사고 등 10가지를 제시하였다.

## 2. 육상기인 해양오염물질

육상기인 해양오염물질은 ‘생물자원 및 해양생태계에 대하여 유해하며, 인간의 건강에 대하여 위험하고, 해양의 합리적 이용 등 해양활동을 방해하며, 수질악화 및 쾌적도의 손상 등 유해한 영향을 초래하거나 초래할 수 있는 물질’이다. 육상기인 해양오염물질은 그 수가 너무 많으므로 통상 육상기인 오염물질 중 해양환경에 특별히 위험한 물질을 분류하여 특별한 관리를 하고 있다. 유독성, 지속성 그리고 생물농축성 물질을 특별 관리하고 있는 것이 그런 예가 된다. 물질의 위험순위가 최근에는 지속성 또는 잔류성, 유독성, 생물농축 성의 순서로 바뀌고 있다. 전 지구적 실천계획은 해양오염물질 관리와 관련하여 특별히 중요성을 가진 9개의 육상기인 오염물질을 선정하여 그 물질 관리에 각국의 역량을 집중할 것을 촉구하고 있다. 그것은 하수, 영양염류, 합성유기화합물, 퇴적물, 플라스틱 폐기물, 금속, 방사성 물질, 기름, 다환 방향족 탄화수소이다.

많은 경우에 육상기인 오염물질을 도시 생활적 오염물질, 산업적 오염물질, 농업적 오염물질로 대분류하고 각각을 다시 소분류하여 각각의 경우에 발생하는 오염물질량과 오염물질의 종류를 사전에 조사하여 배출관리 등에 활용한다. 하수, 폐수, 축산폐수는 각각 물과 다양한 오염물질로 구성되어 있고, 예컨대 구체적 하수마다 함유한 오염물질의 종류와 양이 다르므로 하수 등을 하나의

10) Joint Group of Experts on the Scientific Aspects of Marine Environmental Protection, 1969년 설립되었으며 유엔시스템에 해양환경보호의 과학적 측면에 대하여 자문을 하는 자문기구이다. 해양환경평가를 수행하거나 지원하고, 특정주제에 대해 심층연구를 수행하거나 분석 검토를 행하고, 해양환경상태에 대한 떠오르는 이슈를 규명하고 있다.

오염물질로 묶는 것이 타당한지 의문이 있을 수 있다. 하수, 폐수, 축산폐수를 각각 하나의 오염물질로 생각하는 것은 주로 오염물질을 발생시키는 인간의 활동을 기준으로 오염물질을 정의하기 때문이며 직접적 관리대상을 인간의 활동으로 보고 있기 때문이다. 만약 하수 등을 하나의 오염물질로 묶는다면 오염물질을 관리하는데 상당히 편리하다. 과학적 방법으로 오염물질을 분류한다면 유기독성물질, 탄화수소, 금속, 플라스틱 폐기물, 영양염류, 방사성물질, 기타 열, 병원성미생물, 산, 알칼리<sup>11)</sup>로 분류할 수 있을 것이다. 관리목적을 감안하여 전 지구적 실천계획이 분류한 9가지 물질 외에 공장폐수, 폐음식물 처리 후 잔재물, 축산폐수, 폐열, 병원성 미생물, 산과 알칼리, 고형쓰레기, 산업폐기물, 오염토사를 독립한 오염물질로 인정할 수 있다.

확실한 것은 “수많은 화학물질이 관리 규제되고 있지 않으며 보고되거나 알려지지 않은 오염물질이 많다.”는 것이다. 현저한 위험성이 알려지거나 광범한 부정적 영향이 보고되면 그것을 주요 오염물질의 범주에 포함하여 관리규제를 시작할 것이다.

처리단계를 기준으로 살펴보면, 화학공장에서 발생하는 오염물질은 대체로 공장에서 일차처리(전처리)를 하고 폐수처리장으로 이동시키며 폐수처리장에서 이차처리를 하여 그 처리수를 해양에 배출한다. 일차처리는 폐수처리장에서 공동으로 처리하기 어려운 그 공장에 한하는 특별한 물질을 처리한다. 전처리과정은 당초 규모의 경제를 달성하기 위하여 처리과정을 분리한 것이며 전처리를 한 공장폐수는 폐수처리장으로 유입되는 오염물질을 구성한다. 그런데 자칫하면 폐수처리의 감독기능이 분리되어 오히려 해양오염관리가 부실하게 되는 수가 있다.

### 3. 육상기인 오염물질이 해양에 유입되는 경로

육상기인 오염물질은 여러 가지 경로를 통하여 해양환경에 도달하는데 주로 간접배출과 직접배출로 분류한다. 해양에 유입하는 경로를 분석하는 것은 효과적인 규제나 관리조치를 부과하기 위한 것이다. 육상기인 해양오염의 관리라는 측면에서 대기를 통한 해양유입은 오염원관리의 중첩 때문에, 그리고 먹이사슬

---

11) 이용희, 전개논문, 31쪽.

에 의한 해양유입은 관리의 곤란성 때문에 경로의 관리통제에서 제외하는 경우가 많다.

#### 가. 연안으로부터 직접배출

해안가에 있던 오염물질이 중력, 풍력, 파도, 지하수에 의한 용해 등 자연력에 의해 해양에 유입되는 것을 말한다. 연안으로부터 직접배출은 통상적으로 마른 땅이지만 비가 올 때 만들어진 임시수로를 통하거나 작은 규모의 구거를 통하여 바다로 유입하는 것을 포함한다. 다만 수로나 대기, 관로를 통하여 또는 이러한 수단과 다른 것이 결합하여 해양에 유입되는 것과 인간의 의도적 활동이 개입되는 것은 제외한다. 몇 가지 협약은 관로를 통한 배출이나 인간의 의도적 활동에 의한 배출을 연안으로부터의 직접배출에 포함시켰다.

#### 나. 하천수로, 지하수로 등을 통한 해양유입

육지에 있던 오염물질이 수로 등에 유입되고 물의 힘에 의하여 바다로 유입되는 것을 말한다. 물리적 힘에 의하여 이동하거나 물에 용해되어 유입하는 것을 구분하지 않는다. 운하와 같은 교통목적을 가진 수로나 오로지 배출목적으로 설치한 인공수로도 여기에서 말하는 수로에 해당한다. 댐, 하구언 등 하천 시설물 등은 수로의 구성부분으로 취급한다. 지하수로는 인공적이든 자연적이든 수로에 해당한다. 관로에 의한 해양배출과 다른 점은 관로에는 주로 오염물질이 흐르는 것이고 수로에는 주로 물이 흐르는 것이다. 공공하수도도 인공적으로 설치한 관로 및 관거에 해당한다. 구거 및 임시수로에 의하여 배출되는 것은 수로에 의한 배출에 포함되지 않는다.

#### 다. 관로, 관거, 에스컬레이터, 엘리베이터 등 일종의 운송수단을 통하여 해양에 유입

오염물질을 해양에 배출하기 위하여 인공적으로 고정형태의 운송시설을 설치하고 그 시설을 이용하여 오염물질을 해양에 유입시키는 것으로 공동하수도,

배출관로, 온배수(폐열)를 버리는 관로 등은 관로를 통한 해양유입의 경우에 포함된다. 이런 시설은 대체로 배출목적으로 인공적으로 설치하고 시설물 운영을 통해 해양에 배출한다. 주로 중력을 이용하지만 산업적 용도로 사용될 때에는 조금 바다 깊은 곳에 배출구를 두게 되므로 압력차가 발생하여 펌프시설을 설치한다.

#### 라. 대기를 통한 해양유입

육지에 있는 오염물질이 기화하거나 연소과정을 통하여 대기로 이동하고 대기 중에서 바람 등의 영향으로 해상으로 이동하며 해상에서 파도, 조석, 조류 현상, 중력 등에 의하여 해양에 유입된다. 황사와 같은 광범한 현상이 수 천 년 지속되고 대기 중의 오염물질이 묻혀서 파도 같은 것에 의하여 쉽게 해양에 유입되는데 그 해양유입 비중이 생각보다 크다. 대기를 통한 해양유입은 대기 중 오염물질이 강우, 강설 등에 의하여 수로로 유입하여 바다로 유입하는 것을 제외한다.

#### 마. 인간의 의도적인 배출행위

인간이 오염물질을 고의로 해양에 배출하는 것을 말하며 예컨대 손으로 쓰레기를 바다에 던지거나 트럭 등으로 오염물질을 해양에 배출하는 것을 말한다. 이는 자연력을 이용한 연안으로부터의 직접배출, 수로를 통한 배출, 대기를 통한 배출 등과 구별된다. 관로를 통한 배출은 사전에 준비되고 의도적인 것이나 이 배출은 행위자체로 배출이 성립하는 것이다. 선박을 이용하여 의도적으로 오염물질을 바다로 배출하는 해양투기와 같은 것은 실제로 인간의 의도적인 배출과 개념이 동일하나 전통적으로 선박기인 해양오염으로 분류하고 있다. 하천가나 해안가에 쓰레기나 산업폐기물 적치장을 건설하여 태풍, 홍수, 해일, 용해 등의 자연현상에 의하여 오염물질의 해양유입을 쉽게 하는 것은 인간의 의도적 배출행위로 취급한다.

#### 바. 먹이사슬에 의한 해양유입



해양 동물이나 어류 등의 먹이섭취과정에서 육지에 있는 먹이에 포함된 오염물질을 바다로 유입시킨다. 특히 강하성 및 소하성 어류나 이동성 조류 등이 역할을 하는 수가 많다. 산업사회가 형성된 지 얼마 되지 않아서 그 양이 크지는 않을 것으로 보이나 생태계가 존재하는 한 지속되는 현상으로 장기적 시야에서 많은 영향을 끼치는 것으로 생각된다.

### 제3절 육상기인 오염의 특성 및 관리

#### 1. 육상기인 오염의 특성 및 관리

육상기인 해양오염원은 인간이 생활하고 있는 육지 전반에 걸쳐 있다. 도시나 산업단지 등 많은 장소가 오염원으로 간주된다. 관로를 통한 직접배출의 경우에도 그 관로의 길이가 수십 킬로미터에 이르는 경우가 있다. 육상기인 오염원관리는 역량을 도시 및 산업지역에 집중하고 인구가 적은 농촌이나 산림지역은 간편한 관리방식을 적용한다. 국제적으로는 ‘환경 친화적 최선의 실행’(BEP)과 ‘이용 가능한 최선의 기술’(BAT)을 적용하여 오염원 관리를 하도록 되어 있다. 전 지구적 실천계획은 오염원별 관리골격을 제시하여 육상기인 오염원 관리에 응용할 수 있도록 하였다. 육상기인 오염물질은 그 종류와 수가 많으므로 해양환경에 위험한 물질 또는 집중적 관리가 필요한 물질 등으로 분류하여 관리를 수행한다. 그러므로 주요 육상기인 오염물질은 시간과 장소에 따라 변화할 수 있는 것이다. 또 많은 오염물질이 관리되고 있지 않다는 것을 의미한다. 그리고 육상기인 해양오염은 인간의 일상생활과 직접적인 관련을 가지고 있으며 우연적이거나 사고 때문에 발생한 현상이 아니다. 산업문명이 존재하는 한 지속적으로 문제가 되는 성격을 가지고 있다. 또 육상기인 해양오염은 취약해역에서 집중적으로 발생하는 성격이 있다. 폐쇄해, 반 폐쇄해, 만 등이 취약해역에 포함되며 주로 해수교환율이 떨어지는 지역이다. 또 도시해안과 산업해안 등도 취약해역에 포함되는데 이는 배출량이 많은 해역이다. 그러므로 이러한 취약해역을 환경관리해역으로 지정하여 총량관리제를 도입하거나 특별한 규제를 과하는 경우가 있다. 육상기인 해양오염의 관리(방지, 감소 및 통제)

는 주로 육상기인 해양오염물질이 해양으로 유입하는 경로를 차단하거나 감독하는 방식으로 이루어진다. 육상기인 해양오염은 인간생활과 직접적인 관련을 가지고 있으므로 해양유입경로를 차단 감독하게 되면 인간의 생활방식을 직접적으로 변경하여야 하므로 그 차단, 감독에 어려움을 겪는 경우가 많다.

## 2. 육상기인 해양오염의 부정적 영향과 관리

육상기인 해양오염이 이미 성립한 경우에는 그 부정적 영향을 극소화시키는 것이 중요하다. 육상기인 해양오염의 주요 부정적 영향은 어패류를 섭취하여 질병에 걸린 경우와 해양이 오염됨으로써 해역의 우점종이 변화하는 경우 또는 지속성, 유독성 또는 생물농축성 물질이 해양환경에 유입되어 해양생태계가 손상, 파괴되는 경우 등을 말한다. 육상기인 해양오염은 해양에 관련된 직업을 가진 사람의 소득을 제한하고 육상기인 오염물질을 배출한 자에게 당연히 지불하여야 할 비용을 절약케 하여 부당한 이익을 제공하는 소득재분배효과가 있다. 또 오염피해에 관한 분쟁이 발생하여 상당기간 분쟁상태가 지속되면 양 당사자는 물론 국가에게도 부담이 된다. 해역의 환경기준을 설정하거나 일정해역에서 수산물 채취, 포획을 금지하거나 일정 기간 당해 해역에서 생산한 수산물의 유통 또는 판매를 금지하거나 수산물의 위생검사를 실시하는 것과 해양오염피해에 관한 분쟁해결 절차를 개발하는 것은 육상기인 해양오염의 부정적 영향을 방지, 감소, 통제하기 위한 것이다. 해역의 환경기준을 정하는 것은 해역을 오염물질 처리장으로 이용하는 행위와 다른 경제적 이용행위 간의 균형점을 제시하는 것으로 잠재적 배출행위자에게는 총 배출한도가 있다는 것을 알려주고 다른 이용자에게는 어떤 한도까지 배출이 허용된다는 것을 알려준다. 또 모든 당사자에게 해역이 일정기준이상으로 악화되면 국가가 개입한다는 것을 알려주는 것이다. 배출기준을 정하는 것은 구체적 배출행위자에 대하여 어떤 한도를 정해주고 그 이상이 되면 그 배출행위자에 대하여 국가가 개입한다는 것을 의미한다. 지속성, 유독성 또는 생물농축성 물질을 특별히 관리하는 것은 인간의 건강보호나 해양생태계보호와 직접적 관련을 맺고 있으며 그 물질의 부정적 영향이 크기 때문이다. 육상기인 해양오염은 주민소득에 대하여 부정적 재 배분 효과를 가지고 있기 때문에 오염물질을 배출하는 자에 대하여



배출기준을 설정하여 이를 준수하도록 하고 준수하지 않는 경우 벌금 또는 제재 등을 부과하여야 하고, 배출기준을 준수한다고 하더라도 필요한 경우 오염물질을 배출하는 자에게 부담금을 부과하는 것이다. 소득이 감소하는 사람들에 대하여는 국가가 오염물질 배출 최소화 조치를 취하고 해양환경개선사업을 수행하며 소득보전 등의 조치를 취해야 한다.



## 제3장 육상기인 해양오염에 관한 비기속적 국제문서

### 제1절 서

법적구속력은 없으나 국제기구나 국제회의의 권고(Recommendation), 지침(Guideline), 결의(Resolution), 원칙선언(Declaration of Principles), 표준(Standards), 행동규약(Code of Conduct)과 같은 형식을 통하여 환경문제를 해결하는 것이 훨씬 수월한 경우가 많다. 형성기에 있는 국제환경보호 규범의 상당부분이 비기속적 문서로 구성되어 있다. 다시 말하면 법적구속력이 없고, 명확히 하기 어려운 원칙선언, 지침, 권고, 행동기준 등으로 구성되어 있다. 이러한 비기속적 규범은 실제의무 보다는 장차 성취할 목표, 처방보다는 계획, 엄격한 책임보다는 지침이 대종을 이룬다.<sup>12)</sup> 비기속적 문서의 본질은 법적 구속력이 없다는데 있다. 그러나 각국은 이러한 비기속적 문서의 규칙들이 전혀 법적의미가 없는 것으로 보고 있지 않다. 원칙선언, 지침, 행동기준 등 비기속적인 성격이 명백한 경우에도 적용조항유보, 적용시기유보, 적용지역유보, 해석선언 등 ‘유보’를 행하는 경우가 있다.

국제환경법의 입법과정은 길고 지루한 과정이므로 국제환경법규범과 같이 급속도로 발전하고 아직까지 확립되지 않은 분야에서는 비구속적 규범이 신 국제 질서를 수립하는데 많은 공헌을 할 것으로 기대된다. 예컨대 ‘지구환경에 관한 지침과 행동규범’은 선진국과 개도국 모두 받아들일 수 있는 기본원칙으로서 국가관행의 지지를 받는 경우 관습법 성립에 필수조건인 법적확신의 증거를 제공할 수 있다. 또 1987년 ‘세계 환경 전문위원회 환경법 전문가 그룹’이 작성한 권고문은 국제기구가 내놓은 보고서와 주해서에 기초를 두고 있고 어느 정도 국가관행의 지지를 받고 있는 원칙들로 구성되어 있다. 오염자 비용부담의 원칙, 사전예방의 원칙, 정보교환의 의무, 오염사고의 통고의무, 사전협치의 의무 등 중요한 법의 보고이다.

오늘날 상당부분의 비기속적 규범은 장차 기속적 규범의 일부를 구성

12) 노명준, 『신국제환경법』 (서울: 법문사 2003), 46쪽

할 것이고 이점에서 비기속적 규범은 국제환경법의 발달과정에서 매우 중요한 위치를 차지하게 될 것이다.<sup>13)</sup> 비기속적 규범의 이점은 이러한 추상적 형태의 내용을 구속력 있는 조약에서도 보기 어려운 정확하고 제한적인 형태의 의무로 공식화 할 수 있게 해 준다는데 있다. 환경문제에 비기속적 규범 형태의 접근법이 요구되는 것은 과학적인 확증이 아직 없고, 경제적 비용의 부담스러운 시기에, 비기속적 규범이 행동의 자유를 엄격하게 제한함에 없이 국가가 공동으로 환경문제를 해결하도록 해줄 수 있기 때문이다.<sup>14)</sup>

비기속적 규범의 집행이 어려운 것이 사실이나 비기속적 규범 중 일부는 급속히 관습법화, 일부는 조약법화하고 있다. 그것은 비기속적 규범이 향후 집행능력을 갖게 될 가능성이 농후하다는 것을 말해준다. 국제환경법에 비기속적 규범이 발달하기 시작한 것은 1972 스톡홀름 회의 직후부터이었다. 스톡홀름 선언이 채택되고, UNEP가 창설되었다. 또 이 기구 주도로 많은 국제지침, 원칙, 기준 등이 채택되었고 이를 국제적으로 적용하기 위하여 국내입법에 대한 원조를 제공하기 시작했다.

## 제2절 1972년 스톡홀름선언 및 인간환경을 위한 실천계획

### 1.서

1972년 113개국 대표 등 총 600명이 참석한 가운데 스톡홀름에서 유엔인간환경회의가 개최되었다. 이 회의에서 인간환경선언(스톡홀름 선언), ‘인간환경을 위한 실천계획’이라고도 불리는 109개의 권고문, 그리고 유엔에 대하여 제도적 및 재정적 이행을 권고하는 결의안 등을 채택하였다. 인간환경선언은 전문과 26개의 원칙으로 구성되어 있다. 전문은 인간이 지구환경의 창조물이고 또 형성자이며, 인간환경의 보호와 개선이 범세계적으로 인간의 복지와 경제발전에 영향을 끼칠 수 있는 중요한 문제임을 선언하였다. 선언 제2부에 수록되어 있는 26개 원칙은

13) 상계서, 43-47쪽.

14) 상계서, 44쪽.

전문이 확인한 개념을 좀 더 구체적인 언어로 옮겨놓고 있다. 그 중에서 원칙21에서 원칙26까지가 국제환경법의 발달과 관련하여 중요한 의미를 가지고 있다. 특히 원칙21은 각국이 자국의 자원을 개발할 주권적 권리가 있고 자국 내에서의 행위가 타국이나 국가관할권 외부의 환경에 피해를 초래하지 않도록 할 책임이 있다고 선언하였다. 이 원칙은 오늘날 국제환경법의 근본규범을 표현한 것이라고 인식되고 있다. 인간환경선언은 법적기속력을 가진 조약이 아니고 단지 선언적 성격을 가지고 있다. 그러나 환경문제의 쟁점에 대하여 전 세계적 규모로 권위 있게 지도원칙을 밝혔다는 점에서 매우 중요한 의의를 가지고 있다. 물론 스톡홀름회의 이전에도 환경에 관한 국제관습법원칙들과 국제조약이 존재했다. 그러나 환경에 관한 이러한 원칙들이 보편적으로 수락되고 오늘날 존재하는 형태로 발전하게 된 것은 오로지 이 회의 이후부터였다. 스톡홀름회의 이후부터 국제환경법이 국제법과 별개의 독립된 분야로 성립되었다고 볼 수 있다.<sup>15)</sup>

스톡홀름회의는 유엔환경계획을 성립시켰는데 이는 국제환경법 발달과 지구생태계보호에 크게 기여하였다. 스톡홀름회의 이후에 환경보호를 위한 국제조약의 체결이 본격화 되었고 환경에 관한 새로운 관습법원칙들이 출현하게 되었다. 1973년 「선박으로부터의 오염방지를 위한 국제협약」, 1974년 「육지에서 유래한 해양오염방지에 관한 협약」, 1974년 「발트 해의 해양환경보호에 관한 협약」, 1973년 「멸종위기에 처한 야생동식물의 국제거래에 관한 협약」, 1979년 「이동성 야생동물의 보존을 위한 협약」 등이 스톡홀름회의 이후에 체결되었다. 유엔인간환경회의에 의해 채택된 관습법원칙으로는 통지 및 협의의무, 긴급사태의 통고의무, 내외국인의 동등한 출소권, 법규적용에 있어서 외국인에 대한 차별금지 등이 있다.<sup>16)</sup>

## 2. 육상기인 해양오염 관련한 스톡홀름선언의 원칙

1972년 인간환경선언은 스톡홀름선언이라고도 하며 전문과 총26개의

15) 상계서, 11쪽.

16) 상계서, 11-13쪽.

원칙으로 구성되어 있다. 이중 육상기인 해양오염관리와 관련하여 의미를 갖는 원칙에 한정하여 검토한다.

#### <원칙6> 유해물질의 배출규제

환경이 허용하는 양 또는 농도 범위를 초과한 독성물질 또는 기타물질의 배출과 열의 방출은 그로 인해 생태계가 중대하거나 회복할 수 없을 정도의 피해를 받지 않도록 하기 위하여 중지되어야 한다. 오염에 대응하기 위한 모든 국가, 국민의 노력은 지원되어야 한다.

원칙6은 육상기인 해양오염원관리에 있어 기본이 되는 원칙이다. ‘환경이 허용하는 양 또는 농도범위’라는 용어는 추상적이고 구체적으로 수치를 통해서 규정된 것이 아니라서 이행에 있어 문제를 남긴다.<sup>17)</sup> 각국이 다양한 해석의 여지를 가지고 있다. 배출규제 방식과 관련하여 총량규제나 농도규제를 고려하면서 규정한 것으로 판단된다. ‘환경이 허용하는’이라는 문구는 너무나 광범하지만 차후 시간적 공간적 종류별로 구체화될 것이라는 기대를 갖고 있는 것이다. ‘열의 방출’이 직접적으로 지적되었다. 발전소로부터의 폐열의 방출 또는 배출이 생태계에 심각한 부정적 영향을 미치고 있는 것을 인식한 결과이다. 이와 같이 물질이라고 하기 곤란하지만 해양환경에 부정적 영향을 미치는 것이 많이 있다. 예컨대 음파, 전파 같은 것이 돌고래의 위치, 공간인식에 착오를 일으킨다. ‘독성물질 또는 기타물질’이라고 했는데 아마도 지속성 물질이나 생물농축성 물질이 기타물질에 포함된다고 해석한다. 배출·방출규제의 목적을 ‘생태계 피해방지’라고 하였는데 후속문서에는 ‘인간의 건강, 생태계 피해방지’목적이 제시되는 것을 보면 인간의 건강은 생태계 피해에 포함되어 좀 약하게 인식되었다. 그리고 오염대응조치는 개인적, 국가적, 지역적, 국제적 차원에서 권장되고 지지되어야 한다는 것을 제시하였다.

#### <원칙7> 해양오염의 방지

국가는 인간의 건강에 위해를 초래하거나 생물자원과 해양생물에 피해를 주거나 쾌적함에 손상을 주거나, 기타 정당한 해양의 이용을 방해할 것 같은 물질에

17) 이용희, 전개논문, 78쪽.

의한 해양오염을 방지하기 위해 가능한 모든 조치를 하여야 한다.

원칙7에 의한 해양오염방지의 의무 주체는 국가이다. 특히 당해 해양에 대하여 관할권을 갖는 국가가 해양오염방지의 의무주체이다.<sup>18)</sup> 이는 선박교통과 관련 기국이 권한과 책임을 부담하는 체제와 다르다. 물질에 의한 해양오염을 방지하도록 되어있다. 원칙6의 ‘열의 방출’에 의한 해양오염은 이 원칙의 규제대상에서 제외된 것으로 판단된다. 열의 포함된 물질 즉 온배수라는 개념으로 해양오염방지 대상에 포함된다고 해석할 수도 있겠다. 물질의 범위를 확대하였는데 유독성, 지속성, 생물농축성 물질을 모두 포함할 뿐만 아니라 쾌적함이나 해양의 정당한 이용을 방해할 수 있는 물질을 모두 포함하게 되었다. ‘가능한’ 모든 조치를 한다고 규정하여 물질의 범위를 확대하고 대신에 ‘가능한’ 이라 용어를 사용하여 조치의 범위를 제한하였다. 해양오염을 일으키는 다양한 물질이 발견되고 있는 현실과 조치능력에 있어서 개도국의 한계점을 모두 인정하여 타협한 문구이다.

#### <원칙21> 환경에 대한 국가의 권리와 책임

각국은 국제연합헌장과 국제법의 원칙에 따라 자국의 자원을 자국의 환경정책에 의해서 개발할 수 있는 주권을 가진다. 각국은 또한 자국의 관할권내 또는 지배하의 활동이 다른 나라의 환경이나 국가의 관할권 범위를 벗어난 지역의 환경에 손해를 끼치지 않도록 조치를 마련할 책임을 진다.

각 국가의 자원개발 주권을 인정함과 동시에 관할권내 또는 지배하의 활동이 국가 관할권 밖의 지역에 피해를 주지 않도록 하는 책임을 부여하고 있다. 이 원칙은 1971년 「람사협약」, 1982년 「유엔해양법협약」, 1983년 「열대목재림 협정」, 1989년 「바젤협약」, 1992년 「생물다양성협약」 등에 포함되어 있으므로 국제환경법의 일반원칙이라고 할 수 있다. 1972년 스톡홀름 선언이 성립한 때에는 이 원칙이 성숙하지 못하여 비기속적 문서의 성격을 가지고 있었고 그 후 국제환경법 발전으로 일반원칙화 하였다고 하겠다.

18) 이용희, 전개논문, 79쪽.

#### <원칙22> 보상에 관한 국제법의 발전

각국은 자국의 관할권내 또는 지배하의 활동이 자국의 관할권 밖에 있는 지역에 미친 오염 기타 환경 상 손해의 피해자에 대한 책임과 보상에 관한 국제법을 더욱 더 발전시킬 수 있도록 협력하여야 한다.

월경피해에 대하여 국가의 국제책임이 인정되고 있으나 현실적인 책임이 인정되고 있지 않으므로 국제법 발전에 협력하도록 하였다. 「유엔 해양법협약」 제235조는 이 원칙22가 발전된 형태이다. 이 원칙은 훗날 많은 진전이 이루어 졌지만 아직도 충분하지 않은 실정이며 비기속적 문서로써의 목적은 달성하였다고 판단한다.

#### <원칙23> 기준의 설정요인

국제사회에서 합의될 기준이나 또는 국가가 결정해야할 기준에 구애됨이 없이 어떤 경우에도 모든 국가의 개별적인 가치체계를 고려하는 것이 중요하다. 가장 앞선 선진국에게는 타당한 기준이라 할지라도 개발도상국에게는 부적당하고 때로는 부당한 사회적 비용이 필요한 경우도 있어서 이와 같은 기준 적용의 한계에 대한 고려도 중요하다.

이 원칙은 훗날 ‘공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙’으로 발전하게 된다. 실제로 선진국과 후진국 사이에 커다란 격차가 존재하여 공통의 기준을 적용하기 곤란하다. 그러므로 전 지구적 규범체계를 발전시키기 어렵고 어느 정도 공통된 기준을 적용할 수 있는 지역적 협약형태가 선호되기도 한다. 그리고 이러한 선진국과 후진국사이의 격차는 능력형성이나 개도국에 대한 과학 기술지원 등에 관한 논의를 촉발하였다.

### 3. 인간환경을 위한 실천계획 (The Action Plan for the Human Environment)

#### 가. 서

인간환경을 위한 실천계획은 1972년 스톡홀름회의 때 스톡홀름선언과 함께 채택되었다. 109개의 권고문으로 되어 있는데 인간환경보호를 위



하여 각국이 실천해야할 활동을 권고형태로 규정한 것이다. 육상기인 해양오염과 관련된 내용은 권고71, 권고 86(f), 권고 92(b) 등이다.

## 나. 육상기인 해양오염과 관련된 인간환경을 위한 실천계획

### <권고71>

국가는 특히 중금속이나 유기염소 화합물 등 지속성 물질이나 유독·유해 물질의 환경에의 방출을 극소화하기 위하여 이용 가능한 가장 실용적 수단을 사용하여야 한다.

유독·유해물질의 방출을 ‘극소화’시키거나, ‘가장 실용적 수단’이라는 용어를 쓴 것으로 보아 그리고 ‘금지’, ‘제거’와 같은 용어를 사용하지 아니한 것을 감안하면 적은 규모의 유독·유해물질의 방출은 어쩔 수 없거나 규제할 필요가 없다는 인식이 있다고 판단된다.<sup>19)</sup>

‘이용 가능한 가장 실용적 수단’은 훗날 BAT나 BEP 개념으로 발전하였다. 또한 방출극소화의 범위는 “유독·유해물질의 방출이 수용할 수 없는 위험을 증가시키지 않는 것이 명백해 질 때까지”로 해석한다.

### <권고 86(f)>

각국 정부는 권한 있는 국제기구의 지원과 지도에 따라 육상기인 해양오염에 대한 국가통제를 강화하고, 일정한 환경 하에서는 원자력 발전소나 기타 발전소가 배출하는 열이 해양 생태계에 잠재적 위험이 된다는 사실을 인식하여야 한다.

권고 86(f)에서 ‘육상기인 해양오염’이라는 용어가 지구적으로 채택된 문서에 처음 등장하였다.<sup>20)</sup> 육상기인 해양오염은 국제통제보다는 국가통제가 훨씬 효과적이라는 견해가 표출되었다. 실제로 육상기인 해양오염은 주로 국가관할권내에서 발생하게 되므로 규제의 초점이 국가통제에 있게 되었다. 폐열은 물질이 아니라고 하더라도 해양환경에 위험하다는 사실을 인식하게 되었다. 특히 원자력 발전소에서 배출하는 열의 양이 많고 통제되어야 한다는 인식이 자라고 있었던 것이다. ‘일정한

19) 이용희, 전계논문, 84쪽.

20) 이용희, 전계논문, 84쪽.



환경'이란 해수의 교환이 원활하지 못한 폐쇄해나 반폐쇄해에 방출되는 열이 해양환경을 크게 위협하기 때문에 한정어를 규정하였다. '권한 있는 국제기구의 지원과 지도에 따라'는 육상기인 해양오염은 주로 국가 통제에 의하여 규율 될 것인데 각국이 공통으로 적용할 규제지침이나 기준, 척도 등을 권한 있는 국제기구가 중심이 되어 제공한다는 의미이며 각국은 공통지침 등의 제정 및 집행에 있어서 국제기구의 지도를 받아야 한다는 의미이다.

<권고 92(b)>

각국 정부는 육상기인 오염원을 포함하는 해양오염의 모든 주요 원천의 통제를 위하여 효과적인 국가적 조치를 취하고 그 조치를 적절하다면 보다 넓은 국제적 기초에서 조화시키고 조정한다.

해양오염의 모든 주요원천을 통제하기 위하여 효과적인 국가적 조치를 취한다. 그 조치는 지역적 차원이나 지구적 차원에서 공동으로 수행하고, 조정되어야 한다.

종합하면, 1972년 스톡홀름회의는 국제환경법이 독립된 분야로 인식되게 되었고 비기속적 규범의 발달을 가져왔다. 또 환경에 대한 많은 관습법이 등장하였다. 그리고 유엔환경계획이 창설되었다. 스톡홀름선언의 전문은 '인간이 지구환경의 창조물이고 또 형성자이며 인간환경의 보호와 개선이 중요한 문제'라고 천명하였다. 스톡홀름 선언의 원칙은 유해물질의 배출규제, 국가의 해양오염 방지조치, 환경에 대한 국가의 권리와 책임, 월경손해의 보상에 관한 국제법의 발전, 기준의 설정요인 등을 포함하고 있다. 그리고 인간환경을 위한 실천계획으로써, "국가는 유해물질의 방출을 극소화하기 위한 조치를 취해야한다." "국가는 육상기인 해양오염에 대한 국가통제를 강화한다." "육상기인 오염원을 포함한 해양오염원을 통제하기 위하여 국가적 조치를 취한다."고 규정하였다.

### 제3절 몬트리올 지침

## 1. 서

1985년 ‘육상기인 해양오염으로부터 해양환경을 보호하기 위한 몬트리올 지침’은 1985년 UNEP집행이사회에서 채택된 문서로서 서문과 19개의 지침 그리고 3개의 부속서로 구성되어 있다. 이 지침의 목적은 육상기인 해양오염으로부터 해양환경을 보호하기 위하여 각국정부가 조약을 체결하거나 국내입법을 하는 경우 이를 지원하는 데 있다. 이 지침들은 UNEP 집행이사회 결정(10/24, 1982년 5.31)에 대한 대답으로, ‘육상기인 오염원으로부터 야기된 오염으로부터 해양환경 보호에 관한 전문가 임시작업반’에 의하여 초안되었다. 작업반은 1983년에서 1985년까지 활동했고, 1985년 4월 19일 캐나다 몬트리올에서 채택하였다. 작업반 보고서의 견해에 따라 집행이사회는 1985년 5월 24일자 13/18(II) 결정에 의하여, 국가들과 국제기구들이 육상기인 해양오염으로부터 해양환경을 보호하기 위한 몬트리올 지침을 이 분야의 쌍무적, 지역적 그리고 전 지구적 협정을 개발하는 과정에서 고려할 것을 권장하였다.

몬트리올 지침은 법적기속력이 없는 권고적 성격의 문서이나 특히 육상기인 해양오염방지를 위한 국제법 발전에 크게 기여하였다. 몬트리올 지침 전까지는 육상기인 해양오염을 규율하기 위하여 적용될 수 있는 전 지구적 차원의 원칙은 스톡홀름선언 및 109개 권고, 1982년 「유엔해양법협약」 등에 포함된 몇 가지의 일반원칙 뿐이었다. 몬트리올 지침은 각국이 특별히 육상기인 해양오염방지를 위한 국내입법이나 조약체결 시 이를 지원할 목적의 상세한 규정을 둔 최초의 국제문서이다.

이 지침들은 현존하는 협약들로부터 추출되었거나 동 협약의 준비나 이행과정을 통하여 얻어진 경험에 근거하여 추출한 공통의 요소나 원칙에 근거하여 준비되었다. 이러한 협약 중 중요한 것은 「유엔해양법협약」 제12장, 「파리협약」, 「헬싱키협약」, 「아테네 의정서」이다. 이 지침들은, 협정(합의)이 요구되는 지역에 있어서 유사한 협약의 개발을 위하여, 현시점 어떤 지역 협정에 의하여도 커버되지 아니한 지역에 있는 정부들을 지도할 목적으로, 그리고 만약 필요성이 제기된다면, 장

기적으로 육상기인 오염원으로부터 오염에 관한 전 지구적 협약의 준비를 위하여 넓은 골격으로써 제안되었다.

몬트리올 지침을 구성하는 19개 규정은 1) 정의, 2) 일반적 의무, 3) 특별의무 및 조치로 구분된다. 정의부문은 오염, 육상기인 해양오염원, 해양환경, 담수한계 등을 정의하고 있다. 일반적 의무 부문은 지침2에서 지침8까지의 내용으로 이루어지며 기본의무에 관한 사항, 타국 또는 국가관할권 외측에 영향을 주는 배출에 관한 사항, 육상기인 해양오염에 대한 조치의 채택에 관한 사항, 전 지구적, 지역적 또는 양자 간의 협력에 관한 사항, 육상기인 해양오염의 이전 또는 변형금지의무에 관한 사항, 특별보호지역의 설정에 관한 사항, 과학기술적 권고에 관한 사항, 개도국에 대한 지원에 관한 사항 등이 이에 속한다. 마지막으로 특별의무 또는 조치부문은 위에서 언급된 일반적 의무의 실천을 위하여 취해져야할 내용으로써 지침10에서 지침19가 이에 해당한다. 종합적인 환경관리방법의 개발, 감시, 자료관리, 환경평가, 규제전략의 개발, 육상기인 해양오염으로 인한 긴급사태, 통보, 정보의 교환, 협의, 이행 보고, 책임 및 보상, 제도정비 등이다. 이 지침에는 3개의 부속서가 있는데 해양환경의 질을 보호, 보전, 고양하기 위한 전략, 물질의 구분, 감시 및 자료 관리에 관한 사항을 규정한 것으로 육상기인 해양오염방지를 위한 기술적 측면을 다룬 것이다<sup>21)</sup>.

몬트리올 지침은 권고적 성격이다. 이 지침은 모델협정이라기 보다는 기본규정의 체크리스트로서 제시된 것이다. 각국 정부들은 특정지역의 필요에 부응키 위하여 체크리스트에서 뽑아 쓸 수도 있고, 채택하거나 더 가공할 수 있다. 몬트리올 지침은 Cross-Sectoral 지침 및 원칙의 성과를 침해함이 없이, 개발과 환경법의 정기적 검토를 위한 몬테비데오 프로그램의 골격 내에 있다.

## 2. 몬트리올 지침 내용

몬트리올 지침은 육상기인 해양오염방지를 위한 국내입법 또는 조약

---

21) 이용희, 전개논문, 99-100쪽.

체결 시 반드시 포함되어야 할 규정을 정리한 것이다. 이는 그간 국제협약의 준비나 이행과정에서 얻어진 경험을 근거로 이러한 규정을 모은 것이다. 육상기인 해양오염을 다루기 위하여 먼저 오염의 정의, 육상기인 해양오염원의 정의, 해양환경의 정의 그리고 해양의 공간적 범위를 표시하는 담수한계의 정의가 필요하였다. 지침1이 정의하고 있는 것 중 ‘육상기인 해양오염원’은 “그로부터의 배출이 해양환경에 도달하는, 육지에 있는 도시적, 산업적, 농업적, 오염원이며, 그 배출 형태는 해양배출구로부터의 직접 배출, 흘러내리는 형태의 직접 배출을 포함하는 해안으로부터의 배출, 강이나 운하 그리고 지하수로를 포함하는 기타 수로를 통한 배출 그리고 대기를 통한 배출이 있다.’ 또한 ‘적절한 국제협정 등에 의해 관리되는 오염원을 제외하고, 국가 관할권내의 외해의 고정식 또는 이동식 시설위에서 행해지는 활동으로부터의 해양오염원”이라고 정의되었다.

육지에 있는 오염원이고, 그로부터의 배출이 해양환경에 도달한다는 점, 그리고 4가지의 배출 형태를 제시하고 있으며, 외해의 고정식 또는 이동식 시설위에서 행해지는 활동으로부터의 해양오염원을 육상기인 해양오염원으로 추가한 것이 이 지침의 정의 규정의 요소라고 하겠다. 해양투기나 선박기인 해양오염원은 국제협정에 의해 관리되고 있으나 외해 시설위에서 행해지는 활동으로부터의 해양오염원을 다루는 국제협정이 없으므로 이건을 육상기인 해양오염원으로 추가한 것이다.

지침2는 육상기인 해양오염이 해양오염의 한 부분이므로, 해양환경 보호 의무를 국가의 기본적 의무로 규정하였다. 그리고 지침3은 각국의 주권적 권리 간 충돌을 조정, 회피하기 위하여 월경피해 방지의무를 규정하였다. 지침2와 지침3은 「유엔해양법협약」 제192조 및 동 협약 제194조 제2항을 명료하게 재구성한 것이다.

몬트리올 지침의 지침4, 지침5, 지침6은 ‘국가의 육상기인 해양오염을 방지, 감소, 규제하기 위한 필요한 모든 조치를 취해야 하는 의무, 그리고 그런 조치를 취하는 경우 타국의 주권적 권리 행사나 정당한 의무이행을 방해하지 않을 의무’를 규정하였고 ‘각국은 육상기인 해양오염을 방지, 감소, 규제하기 위해 국제적으로 합의된 규칙, 기준, 권고된

활동과 절차를 설정하도록 할 의무와 자국 정책이 국제규칙 등과 조화를 이루도록 하여야 할 의무'를 규정하였다. 그리고 지침6은 '각국은 육상기인 해양오염을 장소적으로 특히 자국의 관할권 이원지역으로 이전하지 않을 의무 및 오염형태를 변형시키지 않을 의무'를 규정하였다. 지침4는 「유엔해양법협약」 제193조와 제207조, 지침5는 동 협약 제 207조제2항, 지침6은 동 협약 제165조를 좀 더 명료하게 규정한 것이다.

지침4의 내용을 보면 다음과 같다.

「국가는 개별적으로나 공동으로 자신의 능력에 따라, 특히 지속성 물질을 비롯한 유독·유해 물질이 해양환경으로 배출되는 것을 가능한 한 최소화하도록 고안된 조치를 포함하여 육상기인 오염원에 의한 오염을 방지, 감소, 규제하기 위하여 필요한 모든 조치를 취하여야 한다. 육상기인 오염원에 의한 오염을 방지, 감소, 규제하기 위한 조치를 취할 경우, 국가는 국제법에 따라 타국이 그들의 주권적 권리를 행사하거나 국제적으로 합의된 규칙, 기준 및 권고된 활동과 절차에 따라 의무를 이행하는 것을 부당하게 방해하지 않아야 한다.」

지침4는 '자국의 능력에 따라', 지속성 물질 등의 해양환경으로의 배출 최소화 조치, 육상기인 해양오염 방지를 위한 필요한 모든 조치를 할 의무를 규정하였는데 이는 법령제정 및 집행, 기준설정, 기타 규제 조치를 모두 포함한다. 또 타국의 주권적 권리행사 방해금지와 타국의 정당한 의무이행 방해금지를 규정했는데 이는 각국이 육상기인 해양오염 방지 조치를 취함에 있어서 타국의 권리행사나 의무이행을 방해하지 않도록 하여 충돌을 조정하는 규정이다.

지침5는 “각국은 육상기인 오염원에 의한 해양오염을 방지, 감소, 규제하기 위하여 국제적으로 합의된 규칙, 기준, 권고된 활동, 절차 등을 설정하도록 하여야 하고, 자국의 정책이 그것과 조화를 이루도록 하여야 한다.”고 규정하였고 “해양환경과 접하지 않은 국가도 해양환경오염을 방지, 감소, 규제하는데 협력해야 한다는 것과 국제하천을 통한 해양오염을 규제하는데 필요한 조치를 취하는데 협력하여야 한다.”고 규정하였다. 이는 각국이 육상기인 해양오염을 방지하기 위하여 국제적으로 합의된 규칙, 기준, 권고된 활동, 절차 등을 설정하여야 하고 자국정

책이 국제적으로 합의된 규칙 등에 위배되지 않도록 할 의무를 규정한 것이다.<sup>22)</sup>

지침7은 특별보호구역의 설치를 권고하고 있는데 그 내용은 “각국은 국제법에 일치하는 방법으로 육상기인 해양오염을 비롯한 모든 오염으로부터 특정지역을 보호하기 위하여 해양보호구역의 설치와 같은 적절한 모든 조치를 취하여야 한다.”이다. 중요한 해역을 구획·지정하여 모든 오염원으로부터 구역을 보호하는 것으로 이는 모든 오염원과 관련된 행위를 규제하거나 통제하여 해양 전체를 보호하는 방식과 구별된다. 해양보호구역 설치방식은 한정된 역량을 집중할 수 있으므로 해당해역의 보호수준을 크게 높일 수 있다. 지침7의 요소를 나열하면 ‘각국은, 국제법에 일치하는 방법으로, 육상기인 해양오염을 비롯한 모든 오염으로부터, 특정지역을 보호하기 위하여, 해양보호구역의 설치와 같은 조치를 취한다.’이다. ‘국제법에 일치하는 방법으로’를 제외하면 해양보호구역 설치의 일반이론과 같다. ‘국제법에 일치하는 방법’은 영해에서의 무해통항과 연안국의 법령관계를 규정한 「유엔해양법협약」 제21조와 충돌을 회피하라는 취지이다. 각국은 영해에서 위 특별보호구역을 설치할 수 있으나 타국의 무해통항권을 제약하지 않도록 하여야 한다는 의미이다.<sup>23)</sup> 「유엔해양법협약」 제211조 제5항<sup>24)</sup> 및 제6항은 배타적 경제수역에서는 오직 선박기인 해양오염을 관리할 특별보호구역을 설치할 수 있다고 하였다. 이진 특별보호구역은 설치의 합리적 근거를 제시하여야 하고 관계국과 협의, 국제기구에 수역통보 등 설치조건이 까다롭다.

지침8은 육상기인 해양오염 통제에 필요한 과학기술 발전을 위하여 협력할 것을 요구하고 있다. 이러한 과학기술로, 오염의 성격이나 범위의 평가, 오염에의 노출여부, 오염물질의 유입경로, 오염의 위험도 및 오염방제조치에 관한 지식 등과 규칙, 기준, 권고관행 등의 설정을 위한 과학적 지식 등이 거론된다. 「유엔해양법협약」 제200조 및 제201조

22) 이용희, 전제논문, 104-108쪽.

23) 이용희, 전제논문, 110-111쪽.

24) 연안국은 제6절에 규정된 법령을 집행하기 위하여 자국의 배타적 경제수역에서 선박으로부터의 오염을 방지 경감 통제하기 위하여 국제기구나 일반 외교회의를 통하여 확립된 일반적으로 수락된 국제규칙과 기준에 합치하고 또한 이에 대하여 효력을 부여하는 법령을 제정할 수 있다.



가 이와 유사한 규정이다. 각국은 해양오염통제를 목적으로 하는 자료 및 기타 과학적 정보를 교환하여야 하고 국가연구계획을 발전시키고 국제연구계획의 수립 및 실천에 협력하여야 한다.

지침9는 개도국이 육상기인 해양오염에 대처할 수 있는 능력을 형성하기 위하여 선진국은 교육, 환경오염에 대한 인식제고, 훈련, 과학조사, 기술이전 등의 지원계획을 추진하여야 한다. 선진국 및 국제기구 등은 인력훈련 및 국제계획에 개도국의 참여촉진, 적절한 장비의 취득 및 사용, 유지관리의 지원, 교육, 훈련, 연구 및 감시 장비 개발 등에 대한 조언, 육상기인 해양오염을 통제하기 위한 하부구조의 설치 등을 위한 지원계획을 추진하여야 한다. 「유엔해양법협약」 제202조는 지침9와 유사한 개도국에 대한 과학기술지원을 규정하였다,

지침10은 국가가 제1부속서의 규정과 현행제도를 고려하여 종합적 육상기인 해양오염을 방지, 감소, 통제할 수 있는 방법을 개발할 것을 권고하고 있다. 그리고 그 방법은 특정해양환경에 있어서 ‘바람직하고 달성 가능한 해수이용목표’를 규명하는 것을 포함한다. 제1부속서는 육상기인 해양오염의 관리 방법의 요소로 여러 개 항목을 제시하고 있다. 현행 및 바람직한 해수이용모습, 바람직하고 달성가능한 해수이용목표의 규명, 해양환경특성, 사회경제적 제도 및 문화적 요인, 오염원 특성을 기술하고, 육상기인 해양오염관리전략으로 해수이용목표로부터 직접적으로 유래한 질 기준, 배출기준, 해수이용계획을 제시하였고, 관리전략과정의 전 부분을 감시할 것을 권고하였다. 또 육상기인 해양오염의 관리 수단으로 규제, 실행지침, 허가, 장비표준의 인증, 생산통제<sup>25)</sup>, 계획제한<sup>26)</sup>, 조세혜택, 보조금 지급, 부담금 부과 등 경제적 수단을 제시하였다.

지침11은 각국으로 하여금 해양환경의 자연조건과 동 해역으로 유입되는 오염물질의 양 및 특성을 파악하고 오염정도를 평가하고 그에 대한 조치의 효과성을 검토하기 위하여 필요한 자료의 수집, 교환, 저장

25) 상업적으로 생산되는 어떤 물질이 환경적으로 중요한 경우 그 생산품의 생산, 사용, 수출입에 제한을 가하는 것으로 Product Controls 이라고 한다.

26) 계획법이나 계획을 실행할 때 특정 토지나 공간의 사용에 제한을 가하는 것으로 Planning Restrictions이라고 한다.



및 감시에 관한 계획을 수립할 것을 요구하고 있다. 감시는 육상기인 해양오염을 효과적으로 관리하기 위한 중요한 도구이며 특히 관리전략의 효과적인 이행을 위한 필수적 사항이다. 「유엔해양법협약」 제204조(오염의 위험이나 영향의 감시)와 유사한 내용의 권고이다.

지침 12는 관할해역에서 행해질 사업이 육상기인 해양오염을 일으킬 수 있는 것일 경우 환경에 대한 잠재적 효과 및 월경오염의 가능성 등에 대한 평가를 실시하도록 규정하였다. 이는 「유엔해양법협약」 제206조 “각국은 …… 활동이 해양환경에 실질적 오염이나 중대하고 해로운 변화를 가져올 것이라고 믿을만한 합리적 근거가 있는 경우, 해양환경에 대한 이러한 활동의 잠재적 영향을 실행 가능한 범위에서 평가하고……”의 규정을 명료하게 재구성한 것이다.

지침13은 지침10이 권고하고 있는 종합적인 육상기인 해양오염관리 방법의 내용 중 육상기인 해양오염 관리전략의 개발방향을 제시하였다. 또 제1부속서는 관리전략을 상세히 설명하였다. 그 개발방향으로 첫째, 국가는 육상기인 해양오염을 관리하기 위하여 계획과 조치를 개발·채택하고 실행하여야 한다. 둘째, 국가는 해수수질, 오염물질의 배출기준, 그리고 권고된 활동 및 절차를 점차 개선하는 방법으로 유형화하고 채택하여야 한다. 셋째, 국가는 독성, 지속성, 생물농축성, 기타 기준에 따라 분류한 물질의 목록에 근거하여 활동의 우선순위를 정해야 한다. 제1부속서에서 소개된 육상기인 해양오염 관리전략은 첫째, 해양환경의 질 기준에 근거한 관리전략, 둘째, 배출기준에 근거한 관리전략, 셋째, 환경계획에 근거한 관리전략으로 나뉜다. 질 기준 관리전략은 관리초점을 ‘해양환경의 질’에 두고 있으므로 관리목표의 달성이 확실히 되나 너무 과학적이어서 비용, 시간, 역량이 많이 소요된다. 배출기준 관리전략은 초점을 배출행위자에 두고 있으므로 일반적 기준으로 실행하기 쉬우나 해양환경의 질 개선이라는 최종 목표를 확신하기 어렵다. 환경계획 기준 관리전략은 특정해양환경에서 일정한 행위를 금지, 제한하거나 배출기준을 엄격하게 하는 방식으로 관리하는 것이다. 국가의 역량을 집중할 수 있는 관리전략이지만 일반적으로 적용되지 못하는 단점이 있고 우세용도구역 지정, 연안역 구획, 관리수계 구획 등 특정해양

환경을 구획하는 데에 난점이 존재한다.<sup>27)</sup>

지침14는 ‘국가 또는 권한 있는 국제기구는 육상기인 해양오염을 방지하거나 처리하며 그 손해 또는 위협을 감소, 제거키 위한 조치를 취해야 한다. 또 국가는 육상기인 해양오염사고에 대응하기 위한 국가비상계획 및 국제비상계획을 개발하고 향상시켜야 한다. 「유엔해양법협약」 제199조도 같은 취지를 규정하고 있다.

지침15는 육상기인 해양오염이 월경피해를 일으킬 가능성이 있는 경우 국가는 피해예상국과 국제기구에 지체 없이 통지하여야 한다. 또 피해가 예상되는 국가가 적절한 조치를 취할 수 있도록 적시에 정보를 제공하여야 한다고 규정하였다. 「유엔해양법협약」 제198조는 ‘오염에 의하여 영향을 받을 것으로 생각되는 국가에’ 지체 없이 통지하여야 한다고 규정하고 있으나 지침15는 ‘월경오염이 발생할 가능성이 있는 국가’에 통지하도록 되어 있고 해당국가가 적절한 조치를 취할 수 있도록 적시에 정보를 제공할 의무가 새롭게 부과되었다.

지침16은 “각국이 육상기인 해양오염으로부터 해양환경을 보호하기 위하여 국내법령을 채택하고 이행하여야 하며 그 이행의 보장을 위한 적절한 조치를 취하여야 한다. 국내법령의 채택 시 국제적으로 수락된 규칙, 기준, 표준, 권고관행 및 절차를 고려하여야 한다. 그리고 제1항은 좀 더 엄격한 조치를 할 수 있는 국가의 권리를 해하지 아니한다. 각국은 상호주의에 따라 자국 관할권 및 통제 하에서 발생한 육상기인 해양오염에 의해 영향을 받았거나 받을 수 있는 자에게 자국의 법적절차 또는 행정절차상 자국민과 동등한 접근기회를 부여하고 무차별대우를 허용하여야 한다.”고 규정하였다. 제1항은 「유엔해양법협약」 제194조 제1항과 동일한 내용이다. 제2항은 법 기술적인 문구이다. 다수국가가 참가하는 협약의 경우에는 참가국가 간에 이행능력에 차이가 나기 때문에 기준이나 표준 등을 설정하기가 어렵다. 대다수 국가가 동의하는 낮은 수준의 기준 등을 채택할 수밖에 없으므로 그러한 협약기준의 준수를 국가의 의무로 설정하고 보다 엄격한 기준에 따른 조치를 하는 것을 능력 있는 국가의 권리로 설정한 것이다.<sup>28)</sup> 특히 노동관련 협약이

27) 이용희, 전게논문, 118-119쪽.

28) 이용희, 전게논문, 125쪽.

나 환경관련 협약에 이러한 사례가 많다. 제3항은 육상기인 해양오염에 의한 피해자나 월경오염의 피해자가 자국민이 아닌 경우가 있으므로 법적 절차나 행정절차에 있어 내국민과 동등한 대우를 할 것을 요구하고 있다. 다만 국제관계의 원칙인 상호주의에 따라 이러한 대우를 제한할 수도 있겠다.

지침17은 육상기인 해양오염으로 인한 손해에 대한 민사책임 및 배상에 대하여 규정하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

“각국은 자국 관할권 하에 있는 자연인이나 법인에 의한 해양환경오염으로 인한 손해에 관하여 자국의 법제도에 따라 신속하고 적절한 배상이나 그 밖의 전보를 위한 청구가 이용가능 하도록 보장한다. 제1항의 목적을 위하여 각국은 육상기인 해양오염에 의해 발생한 손해에 대한 민사책임을 결정하는 적절한 절차를 형성하고 채택하여야 한다. 그러한 절차는 대량배출이나 지침13에서 언급한 물질에 의해 발생한 손해를 다루는 절차를 포함하여야 한다.”

제1항은 「유엔해양법협약」 제235조 제2항을 반복한 것이다. 외국인이 직접 국내배상청구절차를 이용할 수 있다면 국제법에 의한 청구절차를 통하는 것보다 훨씬 간편한 경우가 있다. 그러므로 각국이 법률체계를 정비하면 육상기인 해양오염에 따른 분쟁해결을 촉진할 수 있다. 제2항의 ‘민사책임을 결정하는 적절한 절차’라 함은 불법행위 구성요건 전체를 포괄하고 배상액산정도 포함된다고 판단한다. 다만 「유엔해양법협약」 제235조 제3항의 규정 중 강제보험이나 배상기금과 같은 적절한 배상의 지급을 위한 기준 절차는 이행에 관한 문제이므로 별개의 문제이다. 지침17은 「유엔해양법협약」 제235조 제3항과 달리 이행문제에 대하여는 언급하지 않았다.

지침18은 “국가가 육상기인 해양오염에 대처하기 위하여 취한 조치, 그 결과 또는 이행상 경험한 어려움 등에 관하여 다른 관계국에 보고할 것을 요구하고 있다. 또 각국은 이러한 조치 등을 보고하는 연락업무를 담당하는 국가기관을 지정하여야 한다.”고 요구하고 있다. 보고의무는 육상기인 해양오염 관리경험을 공유하고 진보를 위한 도구를 마련하고자 하는 취지로 도입된 의무이다.

지침19는 몬트리올 지침의 목적을 달성하고 국제규칙 등을 채택하고 해양환경조건을 감시하기 위하여 적절한 지구적 차원이나 지역적 차원의 기구의 설치를 국가가 보장할 것을 요구하고 있다. 이는 육상기인 해양오염관리를 국제적으로 안정시키고 영속화 시킬 목적으로 도입된 규정이고 실제로 유엔환경계획에 ‘전 지구적 실천계획’이 설치됨으로써 첫 단계가 실현되었다.

종합하면, 몬트리올 지침은 법적기속력이 없는 권고적 성격의 문서이며, 육상기인 해양오염을 전문적으로 규율하는데 적용될 수 있는 전 지구적 차원의 원칙이고, 현존 협약이나 이행상 경험에 근거하여 추출한 공통의 요소나 원칙이며, 육상기인 해양오염방지를 위한 국내입법 또는 조약체결 시 이를 지원하는 목적을 가졌으며, 육상기인 오염원으로부터 해양오염에 관한 전 지구적 협약 준비단계로서 의미를 갖는다.

## 제4절 리우선언 및 의제 21

### 1. 리우선언

1992년 리우데자네이루에서 개최되었던 유엔환경개발회의(the United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)는 국제환경법이 비약적으로 발전하는 계기가 되었다. 110개국의 국가정상들을 포함한 178개국 대표가 참석한 지구정상회의 이었으며 이 회의의 초점은 ‘지속가능한 발전’으로써 환경과 개발의 조화를 추구하는 것이 이 회의의 목적이었다. 유엔환경개발회의는 리우선언, 21세기를 향한 구체적 행동계획인 의제 21(Agenda 21)을 채택하였고 기후변화협약과 생물다양성협약에 150여 개국이 서명하였다. 이 회의는 환경문제와 개발문제의 조화를 2000년대의 주요현안으로 부각시켰고 방대한 규모의 의제 21을 채택하였고 유엔경제사회이사회 산하에 지속발전위원회를 설치할 것을 합의하였다.<sup>29)</sup>

27개조로 구성된 리우선언은 지구환경의 마그나 카르타 라고 할 수

29) 노명준, 전게서, 18쪽.

있다. 선언의 전문은 스톡홀름 선언을 재확인하고 새로운 차원의 협력 창출을 통한 새롭고 공평한 범세계적 동반자관계의 수립을 선언하였다. 또 범세계적 환경 및 개발체계의 통합을 목표로 하는 국제적 합의를 모색하고 지구의 통합적, 상호의존적 성격을 재인식할 것을 선언하고 있다. 원칙1은 인간은 지속가능한 개발문제의 중심이며 자연과 조화 속에서 건전하고 풍요로운 삶을 향유할 권리가 있음을 선언하고 있다. 원칙2는 스톡홀름선언 제21원칙을 수정 보완한 것으로 국제환경법의 근본규범이라고 볼 수 있는 ‘자연자원에 대한 주권적 권리와 월경피해 방지의 원칙’을 선언하였다. 원칙3은 ‘개발권은 현재와 미래세대의 개발과 환경수요를 동시에 충족될 수 있도록 행사되어야 한다.’고 하고 있다. 이 원칙은 관습법 화하고 있는 국제환경법 원칙을 성문화한 것이라고 볼 수 있다. 원칙13은 국제환경법의 발달과 관련하여 중요한 의미를 가진다. 이 원칙은 ‘자국 관할권내의 활동으로 타국의 관할권에 속하는 지역에 대하여 환경피해의 악영향을 끼쳤을 때 이에 대한 책임과 보상을 규정하는 국제법을 발전시켜야 한다.’고 규정하고 있다. 리우선언은 국제조약이 아니므로 법적구속력을 가진 것은 아니나 이 선언은 국제환경법의 기본원칙을 성문화한 것으로서 향후 국제관습법의 중요한 일부를 구성하게 될 것이다.<sup>30)</sup>

리우 유엔환경개발회의가 채택한 의제 21은 전문과 4개부로 구성되어 있는데 제1부 사회 경제적 차원, 제2부 개발을 위한 자원의 보존과 관리, 제3부 주요그룹의 역할강화, 제4부 이행방안으로 구성되어 있다. 의제 21은 일련의 우선 실천사항을 열거하고 이것을 이행할 방안을 제시하고 있다. 우선 실천사항은 지속적인 개발의 성취, 공평한 세계의 조성, 살기 적합한 세계의 건설, 효과적인 자원이용의 장려, 세계적 및 지역적 자원의 보호, 화학물질과 유해폐기물의 관리 등을 포함하고 있다. 의제 21 중 국제환경법과 관련이 있는 부문은 국제법 장치 및 체계, 국제 제도장치 등의 ‘환경이 지속가능한 발전을 달성하기 위한 방법’에 관한 것이다. 네 가지의 우선 실천방법은 해당 국제법의 재검토와 평가, 이행장치와 준수장치의 개발, 국제입법과정에 대한 모든 국가

30) 노명준, 전개서, 19쪽.

의 효과적인 참여, 분쟁해결기술의 범위와 실효성에 대한 배려이다. 리우 유엔환경개발회의는 환경보호와 개발의 우선순위에 대한 선진국과 후진국의 대립으로 ‘근본적 법적해결방안’을 마련하지 못했으나 국제환경법 발전에 크게 기여하였다. 리우회의 합의사항 이행, 해양오염 그리고 해양생물자원 등 각 분야에서 법규범화 작업이 가속화 되었다.

## 2. 육상기인 해양오염과 리우선언

리우선언을 육상기인 해양오염과 관련성이 깊은 부분에 한하여 검토한다. 먼저 1992년의 리우환경개발선언 제2원칙은 “국가는 유엔헌장 및 국제법 원칙과 조화를 이루면서 자국의 환경 및 개발정책에 따라 자국의 자원을 개발할 수 있는 주권적 권리를 가지며 자국의 관할권이나 통제하의 활동이 다른 국가나 자국의 관할권 밖에 있는 지역의 환경에 피해를 끼치지 않도록 할 책임을 가진다.”라고 명시하고 있다. 이는 1972년 스톡홀름선언 제21원칙을 거의 반복하고 있다. 스톡홀름선언이 ‘자국의 환경정책에 따라’라고 하였는데 리우선언은 ‘자국의 환경 및 개발정책에 따라’라고 규정하였다. 또 1982년 「유엔해양법협약」 제193조는 “각국은 자국의 환경정책과 해양환경을 보호하고 보전할 의무에 따라 자국의 자연자원을 개발할 주권적 권리를 가진다.”고 규정하였다. 동 협약 제194조 제2항은 “각국은 자국의 관할권이나 통제하의 활동이 다른 국가와 자국의 환경에 대하여 오염으로 인한 손해를 주지 않게 수행되도록 보장하고 또한 자국의 관할권이나 통제하의 자국의 주권적 권리를 행사하는 지역 밖으로 확산되지 아니하도록 보장하는데 필요한 모든 조치를 취한다.”고 규정하고 있다. 1962년 채택된 유엔총회 결의안은 “자연자원에 대한 국가의 영구적 주권적 권리는 관계국 국민의 복지향상을 위하여 행사되어야 한다.”고 규정하였는데 1972년 스톡홀름선언과 1992년 리우선언에는 ‘유엔헌장 및 국제법 원칙과 조화를 이루면서 자국의 환경 및 개발정책에 따라’라는 제한이 부가되었다. 또 ‘타국의 환경 또는 국가관할권 범위를 벗어난 지역의 환경에 손해를 주지 않도록 할 책임’이 추가되었다. 1982년 「유엔해양법협약」 제193조에서는 ‘자국의 환경정책과 해양환경을 보호하고 보전할 의무에 따라’라는 제한과 제194조제2항의 ‘월경피해방



지조치의 의무'가 규정되었다. 리우선언 제2원칙은 「유엔해양법협약」 제193조와 제194조 제2항을 합하여 규정한 것이다.

자연자원에 대한 국가의 주권적 권리는 처음에는 ‘국민의 복지향상을 위하여 행사되어야 한다.’는 제한밖에 없었는데 점차 ‘자국의 환경 및 개발정책이 유엔헌장 및 국제법원칙과 조화를 이루어야만 한다.’는 제약조건이 부가되었고 더욱이 이 주권적 권리가 월경피해방지라는 원칙과 결부하게 되었다. 이는 한 국가의 주권적 권리가 다른 국가나 국제사회의 주권적 권리와 충돌하지 않고 조화를 이루도록 제한되는 것이며 국제환경법 발전과 관련하여 중대한 의미를 갖는다고 하겠다.

리우선언 제3원칙, “개발에 관한 권리는 현재 세대와 미래세대의 개발 및 환경적 필요성을 공평하게 만족시키는 방법으로 실현하여야 한다.”와 동 선언 제4원칙, “지속가능한 발전을 성취하기 위하여 환경보호는 개발과정의 중요한 일부를 구성하며 개발과정과 분리하여 고려되어서는 안 된다.” 그리고 동 선언 제25원칙, “평화, 개발 및 환경보호는 상호의존적이며 불가분의 관계에 있다.”는 지속가능한 발전의 원칙을 천명한 것이다. 1982년 채택된 세계자연헌장 제4원칙은 “사회적, 경제적 개발활동을 계획하고 집행하는데 있어 자연의 보전이 이러한 활동의 필수적인 일부분이라는 사실을 참작하여야 한다.”고 선언하였다. 1987년 유엔총회에서 승인된 브룬트란트 보고서도 “지속가능한 개발에 대한 각국의 세대 간의 책임”을 강조하고 있다. 리우선언 제3원칙은 1987년 브룬트란트 보고서에서 그리고 리우선언 제4원칙과 제25원칙은 세계자연헌장 제4원칙에서 유래하였다. 지속가능한 발전의 원칙의 세부원칙 중 세대 간 형평의 원칙, 자연자원의 지속가능한 사용의 원칙, 자연자원의 공평한 사용의 원칙은 리우선언 제3원칙에서 포함되어 있고 환경과 개발의 통합의 원칙은 리우선언 제4원칙과 제25원칙에 포함되었다.

리우선언 제16원칙은 오염자비용부담의 원칙을 천명한 것이다. 리우선언 제16원칙은 “국가당국은 오염자가 원칙적으로 오염의 비용을 부담하여야 한다는 원칙을 고려하여 환경비용의 내부화와 경제적 수단의 이용을 증진시키도록 노력하여야 한다. 이에 있어서 공동이익을 적절히 고려하여야 하며 국제무역과 투자를 왜곡시키지 않아야 한다.”고 규정하였다. 1972년 OECD



각료이사회가 채택한 “환경정책의 국제 경제적 측면에 관한 지도원칙에 관한 권고문”은 “오염자비용부담의 원칙은 환경이 만족할 만한 수준에 있도록 정부당국이 결정한 규제조치를 수행할 비용을 오염자가 부담해야 한다.”는 원칙이라고 하였다. 또 1974년 OECD ‘오염자비용부담의 원칙의 이행에 관한 권고문’ 및 1989년 OECD “우발적 오염사고에 대한 오염자비용부담의 원칙의 적용에 관한 권고문”역시 이 원칙을 천명하였는데 이러한 OECD 환경정책에서 리우선언 제16원칙이 유래되었다. 오염자비용부담의 원칙은 “오염발생에 책임이 있는 자가 오염방지와 제거를 위한 비용을 부담하여야 한다.”는 것인데 성숙된 것은 아니지만 본질적으로 법률적인 원칙이다. 이것은 환경손상에 대한 민사 및 국가책임을 규율하는 법규와 밀접하게 관련되어 있다. 그러므로 법률적 원칙이라는 측면에서는 이 원칙은 ‘위험한 행위로부터 유래하는 손상에 대한 민사책임에 관한 기본규칙을 설정하는 문서’에서 유래한 것이다. 그것은 「핵 손상에 대한 민사책임협약」, 1960년 「파리협약」, 1963년 「IAEA책임협약」 등이다. 그러나 리우선언에 포함된 오염자비용부담의 원칙은 법규적 측면 보다는 환경비용내부화나 국제무역 및 투자 왜곡금지 등 환경정책적인 측면을 부각한 점이 있다.

리우선언 제11원칙은 예방의 원칙을 선언한 것이다. 리우선언 제11원칙은 “모든 국가는 자국의 관할권 내에서 환경에 피해를 끼치는 행위가 발생하기 이전에 효과적인 환경법규를 제정함으로써 예방조치를 취하여야 할 의무가 있다.”고 선언하였다. 또 「유엔해양법협약」 제194조는 “모든 국가는 개별적으로 또는 공동으로 해양오염을 방지, 경감 또는 통제하는데 필요한 모든 조치를 취할 의무가 있다.”고 규정하고 있다. 위의 모든 조치에는 입법조치나 행정적, 규제적 조치가 모두 포함된다. 스톡홀름 선언 제6원칙은 “생태계에 중대하고 회복할 수 없는 손해를 가하지 않기 위해 유해물질의 배출 및 열의 방출을 과도한 양이나 농도로 행하는 것을 금지하여야 한다.”고 하고 동 선언 제7원칙은 “각국은 해양오염을 방지하기 위하여 모든 가능한 조치를 취하여야 한다.”고 선언하고 있다.

예방의 원칙은 환경피해 발생 자체를 방지하거나 감축하여야 한다는 것이다. 리우선언 제11원칙은 환경법규 제정의무와 예방조치를 할 의무를 규정하였고 이는 「유엔해양법협약」 제194조를 거의 반복하여 규정한 것이다.

리우선언 제9원칙, 제18원칙 그리고 제27원칙은 국제협력의 원칙을 선언한 것이다. 리우선언 제9원칙은 “각국은 과학적, 기술적, 지식의 교환을 통하여 과학적 이해를 향상시키고 기술의 개발, 적용, 전파 그리고 이전을 증진시킴으로써 지속가능한 개발을 위한 내재적 능력을 형성, 강화하도록 협력하여야 한다.”고 하였고 제18원칙은 “각국은 다른 국가의 환경에 급격한 위해를 초래할 수 있는 어떠한 자연재해나 기타의 긴급 상태를 상대방 국가에게 즉시 통고하여야 한다. 국제사회는 이러한 피해를 입은 국가를 돕기 위하여 모든 노력을 기울여야 한다.”고 하였고 제27원칙은 “각국과 국민들은 이 선언에 구현된 원칙을 준수하고 지속가능한 개발의 분야에 있어서의 관련 국제법을 한층 발전시키기 위하여 성실하고 동반자적 정신으로 협력하여야 한다.”고 선언하였다. 스톡홀름 선언 제24원칙은 “환경의 보호와 개선에 관한 국제문제는 국가의 대소를 불문하고 평등한 입장에서 협조적인 정신에 따라 취급되어야 한다.”고 선언하였다. 1982년 「유엔해양법협약」 제197조는 “각국은 지구적 자원 및 적절한 경우 지역적 자원에서 특수한 지역특성을 고려하여 직접 또는 권한 있는 국제기구를 통하여 해양환경을 보호하고 보존하기 위하여 이 협약과 합치하는 국제규칙, 기준, 권고관행 및 절차의 수립 및 발전에 협력한다.”고 규정하였다. 동 협약 제198조는 “어느 국가가 해양환경이 오염에 의하여 피해를 입을 급박한 위험에 처하거나 피해를 입는 것을 알게 된 경우, 그 국가는 그러한 피해에 의하여 영향을 받을 것으로 생각되는 다른 국가와 권한 있는 국제기구에 신속히 통고한다.”고 규정하였다. 「유엔해양법협약」 제200조는 “해양환경오염에 관한 정보의 교환을 원활히 하기 위하여 당사국은 국제기구를 통하여 타국과 협력하여야 한다.”고 규정하였고, 생물다양성협약 제17조 역시 “당사국은 생물다양성의 보존과 지속적인 사용에 관한 정보의 교환을 원활히 하여야 한다.”고 하고 있다. 핵사고의 조기통고에 관한 비엔나 협약 제2조에 따라 핵사고국은 피해국과 IAEA에게 즉시 이 사실을 통고하여야 하며<sup>31)</sup>, 핵 사고에 의한 긴급사태시 지원에 관한 비엔나 협약에 따라 지원요청을 받은 국가는 지원여부를 즉시 결정하여 통고해 주어야 한다. 유해폐기

31) 동 협약은 통고의무를 설정하였으나 “다른 국가에 방사능 안전에 관하여 중요한 의미를 가지는 월경 유출이 발생하거나 발생할 우려가 있는 경우에만 적용한다.” 그리고 그 판단이나 통고대상 국가의 선정도 핵사고국이 행하는 것으로 생각된다. 동 협약은 책임에 관한 규정이 없으며 통고행위여부와 배상 등의 관계가 언급되어 있지 않다.

물의 국가 간 이동규제에 관한 바젤협약은 사전 통보뿐만 아니라 사전 동의  
를 받을 것도 요구하는 사전통보동의까지 규정하고 있다.

국제협력의 원칙이란 “국경을 초월하는 환경오염에 대하여 효과적으로 대  
처하기 위하여 각국이 서로 협력하여야 한다.”는 원칙을 말한다. 국경을 초월  
하는 환경오염에 발생하는 경우 일국의 노력만으로는 이를 효과적으로 방지,  
감소, 통제할 수 없다. 자연자원에 대한 영구적 주권 원칙과 상충되어 효과적  
인 조치를 할 수 없기 때문이다. 이런 경우 지구공동체의 협력적 대처가 절  
실하게 요구되는데 이러한 협력적 대처의 기반을 마련하기 위하여 리우선언  
제9원칙, 제18원칙 그리고 제27원칙이 선언된 것이다. 국제협력의 원칙을 좀  
구체적으로 말하면 정보교환의 의무, 사전 통보 및 협의의무, 긴급사태시 신  
속통보 및 지원의무 등으로 분류할 수 있는데 리우선언 제9조는 정보교환의  
무와 사전통보의무에 대하여 규정하였고 제18조는 긴급사태시 신속통보의무  
를 그리고 제27조는 관련 국제법 발전에 협력할 의무를 선언하였다. 「유엔  
해양법협약」이 국제기구를 통하여 국제협력을 한다는 제한을 두었으나 리우  
선언은 그러한 제한을 두지 않았다.

리우선언 제15원칙은 사전예방의 원칙을 다음과 같이 선언하고 있다.

「환경을 보호하기 위하여 각국의 능력에 따라 예방적 조치가 널리 실시되  
어야 한다. 심각한 또는 회복 불가능한 피해의 우려가 있을 경우 과학적 불  
확실성이 환경악화를 방지하기 위한 비용/효과적인 조치를 지연시키는 구실  
로 이용되어서는 아니 된다.」

「유엔해양법협약」 제204조(오염의 위험이나 영향의 감시), 제205조(보고서  
발간), 제206조(활동의 잠재적 영향평가)는 사전예방의 원칙과 관련된 사항을  
규정하였다. 동 협약 제206조는 “각국은 자국의 관할권이나 통제 하에서 계  
획된 활동이 해양환경에 실질적 오염이나 중대하고 해로운 변화를 가져올 것  
이라고 믿을만한 합리적 근거가 있는 경우, 해양환경에 대한 이러한 활동의  
잠재적 영향을 실행 가능한 한 평가하고 제205조가 규정한 방식에 따라 이러  
한 평가의 결과에 관한 보고서를 송부한다.”고 규정하였다. 사전예방의 원칙  
은 국가가 어떤 행위를 허가할 때 사전환경영향평가를 시행하고 허가한 후에  
환경감시를 하라는 취지이다. 이 원칙은 어떤 행위가 환경피해를 일으킬지  
여부가 불명확하거나 그 환경피해를 예방하는 조치가 과연 효과적인가에 대

한 불확실성이 있을 때 적용된다. 리우선언 제15원칙은 심각한 또는 회복 불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 환경악화방지조치가 비용/효과적이어야 하고, 그 예방적 조치는 각국의 능력에 따라 시행된다는 조건을 부과하였다.

리우선언 제11원칙과 제7원칙은 공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙을 선언한 것이다. 리우선언 제11원칙은 “어느 한 국가에서 채택된 기준이 다른 국가 특히 개도국에게 부적절하거나 지나친 경제·사회적 비용을 초래할 수 있다.”는 우려를 표명하고 있다.

리우선언 제7원칙은 “각국은 지구생태계의 건강과 완전성을 보전·보호하고 회복시키기 위하여 범세계적 동반자의 정신으로 협력하여야 한다. 지구의 환경악화에 대한 제각기 다른 책임을 고려하여 각국은 공동된 그러나 차별적인 책임을 가진다. 선진국들은 그들이 지구환경에 끼친 영향과 그들이 소유하고 있는 기술 및 재정적 지원을 고려하여 지속가능한 개발을 추구하기 위한 국제적 노력에 있어서 부담하여야 할 책임을 인식한다.”고 선언하였다. 스톡홀름선언 제23원칙은 “가장 진보한 선진국에 있어 타당한 기준이라도 개발도상국에 있어서는 부적당하며 또한 부당한 사회적 비용을 초래하는 경우가 있고 이러한 기준의 적용한도에 대하여도 고려하는 것이 중요하다”고 선언하였다. ‘공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙’은 “지구의 환경악화에 대하여 각국이 공동의 책임이 있으나 그 책임의 정도는 각국의 상이한 경제발전의 정도와 역사적 책임을 고려하여 부담한다.”는 원칙이다. 리우선언 제11원칙은 스톡홀름선언 제23원칙을 채택한 것이고 제7원칙은 ‘공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙’의 원형적인 모습을 보여주고 있다.

### 3. 의제 21

의제 21은 목차(Table of Contents), 서문(Preamble), 제1부(Section1), 제2부, 제3부, 제4부로 구성되어 있다. 제1부는 ‘사회경제적 차원’(Social and Economic Dimensions), 제2부는 ‘발전을 위한 자연자원의 보존과 관리’(Conservation and Management of Resources for Development), 제3부는 ‘주요그룹의 역할강화’(Strengthening the Role of Major Groups), 제4부는 ‘이행방안’(Means of Implementation) 이라

는 제목이 붙어 있다. 서문의 내용을 요약하면 “인간은 결정적 순간에 처해 있다. 우리들은 국가 간, 국가 내에서의 불균형의 영속화, 또 가난, 기아, 불 건강, 무지의 악화와 생태계의 계속되는 퇴화에 직면하고 있다. 환경과 개발열망의 통합 및 그들에 대한 보다 많은 주의를 기초적 수요의 충족, 생활수준의 향상, 잘 보호되고 관리되는 생태계, 보다 번영하는 미래로 인도할 것이다.” 이다.

제2부 중 제17장은 “폐쇄해, 반 폐쇄해, 연안역을 포함한 모든 종류의 해양보호 및 그 해양의 생물자원의 보호, 합리적 이용 그리고 발전”이라는 제목을 가지고 있다. 제17장은 도입(Introduction), 프로그램 영역(Programme Area)로 분리되고 프로그램 영역은 A. ‘배타적 경제수역을 포함한 연안과 해양의 통합관리와 지속가능한 발전’, B. ‘해양환경보호’, C. ‘공해생물자원의 지속가능한 이용과 보존’, D. ‘국가관할권 하의 해양생물자원의 지속가능한 이용과 보존’, E. ‘해양환경 및 기후변화의 관리를 위한 중요한 불확실성에 대응함’, F. ‘국제 및 지역의 협력과 조정을 강화함’으로 구성되어 있는데 육상기인 해양오염문제는 B에 속해 있다.

제17장 B는 제17장 제18절에서 제17장 제43절까지로 구성되어 있으며 실천의 기초(Basis for Action), 목표(Objectives), 활동(Activities), 이행방안(Means of Implementation)으로 구성되어 있다. 그 중 ‘활동’은 ‘관리관련 활동’(육상기인 활동으로부터 해양환경손상의 방지, 감소 및 통제, 해양기인 활동으로부터 해양환경손상의 방지, 감소 및 통제)과 ‘자료와 정보’로 구성되어 있으며 ‘이행방안’은 ‘재원조달과 비용평가’ ‘과학적 기술적 수단’ ‘인적자원 개발’ ‘능력배양’으로 구성되어 있다.

## 가. 실천의 기초

육상기인 해양오염은 전체 해양오염의 80%를 차지하므로 해양환경관리에 있어 절대적으로 중요하다. 특히 해양환경의 질 저하방지는 지속가능한 개발을 지원하는데 있어 핵심적인 사항이다. 그러나 육상기인 오염원으로부터의 해양오염을 관리하기 위한 전 지구적 차원의 국제조

직은 현 시점에서 없다.

해양환경의 질 저하는 주로 광범한 육상 활동으로부터 발생하는데 인간정주, 토지이용, 해안인프라 건설, 농업, 임업, 도시개발, 관광 및 산업이 해양환경에 영향을 미칠 수 있다. 또한, 해양환경오염은 해상운송과 해상기인 활동으로부터 초래되기도 한다. 해양환경의 질 저하의 구체적 모습은 오염물질의 유입에 따른 해양수질의 악화, 해안침식과 퇴적, 수류와 수온의 변화, 그리고 해양생태계의 불균형과 해양생산력 저하 등이 지적되고 있다.

해양환경 저하를 방지하기 위해서는 이미 발생된 질 저하에 대응하는 반응적 접근법 보다는 해양오염이 발생하지 않도록 하는 사전 예방적, 예측적 접근 방법이 더 필요하다. 그러므로 예방적 조처의 채택, 개발행위가 있기 전에 사전환경영향평가를 실시하는 것, 청정생산기술을 채택하는 것, 재활용을 촉진하는 것, 폐기물 감시와 폐기물 발생을 최소화하는 것, 하수처리시설의 건설과 개선, 위험물질의 적절한 취급을 위한 질적 관리기준 설정 등이 중요하다. 또, 공기, 육지, 그리고 물로부터 해양환경에 대하여 부정적 충격을 주고 있는데 이러한 모든 경로를 포괄하는 포괄적 접근방법이 요구된다. 또 해양환경의 질 저하 방지를 위한 어떤 관리골격도 해안가의 인간정주개선과 해안가의 통합관리개발을 포함하여야 한다.

## 나. 목표

육상기인 해양오염 관리의 목표로써 각국은 해양환경의 질 저하를 방지, 감소, 통제하는데 헌신하도록 하였다. 또 이를 효율적으로 하기 위하여 해양환경의 질 저하가 발생하지 않도록 예방적, 사전적, 예측적 접근방법을 채택하고 사전환경영향평가를 포함하는 ‘활동의 사전평가’를 보장하고 해양환경보호가 일반 환경정책이나 사회정책 또는 경제발전정책에 통합되도록 하여야 한다. 그리고 감세제도 등 경제적 유인체계를 개발하여 청정생산기술의 채택이 장려되도록 하고 환경비용이 내부화되도록 하여야 한다. 해양환경의 질 저하 방지, 감소, 통제는 결국



해양환경의 생산능력을 유지, 개선하고자 하는 것인데 특별히 해안가 주민의 생활수준을 향상시키도록 하여야 한다. 해안가 주민이 개도국 국민인 경우에는 더욱 더 생활수준 향상에 집중하여야 한다. 각국은 개도국에 추가적 재원을 공여하고 개도국의 활동을 지원하도록 노력한다.

## 다. 활동

육상기인 해양오염을 통제하기 위하여 각국은 국가적 차원에서 조치를 취하고, 적절하다면 지역적 차원이나 소지역적 차원에서 조치를 취해야 한다. 각국은 이러한 조치를 취할 때에 몬트리올 지침을 고려하여야 한다. 각국은 몬트리올 지침을 최신화, 강화 및 확장하고 현존 지역협정이나 실천계획을 검토, 평가하고 새로운 지역협정의 개발을 주도하거나 촉진한다. 주요 육상기인 오염원을 다루는 기술에 관한 지침을 제공하는 방안을 개발하고 전 지구적 자원 메카니즘을 위한 정책지침을 개발하고 국제협력을 연구하는 추가적 조치를 하여야 한다. 또 유엔환경계획 집행이사회가 ‘육상기인 활동으로부터 해양환경보호’에 관한 국제회의를 시작하도록 한다.

육상기인 해양오염 통제와 관련 가장 중요한 것이 하수문제인데 이의 적절한 처리를 위하여 국가의 우선적 활동은 다음과 같다. 연안개발계획을 수립·검토 시 하수문제를 반드시 포함하고, 충분한 하수처리시설을 건설하고 유지한다. 해양환경 질을 유지하기 위하여 필요한 경우 해안 배출구의 위치를 조정한다. 또 가정 및 산업 배출물의 친환경적 공동처리를 증진하도록 하며, 강이나 하구 또는 바다로 배출되는 도시하수의 처리를 증진하여야 한다. 그리고 폐수배출을 통제하기 위한 지방적, 국가적, 소지역적, 지역적 규제 및 감시프로그램의 수립과 개선을 위하여 노력하여야 한다.<sup>32)</sup>

다른 육상기인 오염원관리와 관련하여, 국가의 우선적 활동은 다음을 포함하여야 한다. 먼저 폐수배출이나 방출을 통제하기 위한 규제적, 감시프로그램을 설치하고 개선해 나간다. 수용 가능한 환경 질을 보장하

32) 이용희, 전개논문, 142쪽.



기 위하여 위험영향평거나 환경영향평가를 수행하고 점차 개선한다. 새로운 설치물이 설치되었을 때 이로부터 모든 오염원의 해양투입과 관련한 평가를 시행하고 이와 관련한 지역적 협력을 증진해 가야 한다. 또 해양환경을 위협하는 유기할로젠 화합물의 방출을 억제하고 이미 배출된 것을 제거하고, 다른 합성유기화합물의 방출과 배출을 감소시키며, 인, 질소의 인위적 투입에 대한 통제를 강화하여 해양유입을 감소시킨다. 그리고 유독성 물질, 지속성 물질, 생물농축성 물질이나 고형쓰레기의 효과적인 통제를 행하고, 해양투기의 대체 수단 개발을 위하여 개도국을 지원하고 협력하여야 한다. 또 폐기물 배출량 감소를 위한 기술 및 활동을 개발하고 이것이 적절히 이행되도록 협력하여야 한다. 환경적으로 덜 해로운 살충제나 비료 또는 대체살충제의 이용을 촉진한다. 그리고 비점오염물질의 해양유입통제를 위한 국가적, 지역적, 소지역적 차원에서의 새로운 구상을 채택하여야 한다. 마지막으로 연안·해안의 물리적 변형과 관련하여, 국가의 우선적 활동은 해안침식과 퇴적의 방지와 통제에 집중하여야 한다.

육상기인 해양오염을 적절히 통제하기 위하여 정확한 자료와 정보는 대단히 중요하다. 각국은 해양환경 상태에 관하여 체계적인 관측을 하여야 한다. 이를 위해 국가는 다음을 고려한다. 먼저 해양 환경 질을 측정하기 위하여 체계적인 관측시스템을 설치하여 자료와 정보를 생산한다. 또 해양 질 저하에 관한 정보를 정기적으로 교환하고 국제관측프로그램(Mussel Watch Program)을 지지하며 이를 확장하도록 한다. 해양오염통제정보에 관한 정보교환소를 설치하고 또 오염원 유형, 오염물질량 및 오염효과 등에 관한 정보를 제공하는 ‘전 지구적 특성 및 데이터베이스’를 설치한다. 그리고 능력형성 및 훈련프로그램을 위한 적절한 재원을 할당하여야 한다.

## 라. 이행방안

육상기인 해양오염 통제를 위한 이행방안으로 이행에 필요한 자원문제, 오염통제에 필요한 과학기술적 수단에 관한 사항, 이행을 담당할

인적자원의 개발 그리고 육상기인 해양오염의 통제를 위한 국가의 능력형성이 언급되었다. 유엔환경계획이 이 육상기인 해양오염 통제 프로그램을 이행하는 데 약 2억 달러가 소요될 것으로 계산되었다. 이 재원은 국제사회로부터 무상 및 양허조건으로 받을 것으로 기대하였다. 각국이 국가적으로 육상기인 해양오염 통제를 할 때의 비용은 계산되지 않았다. 국가적 실천계획이나 소지역적 그리고 지역적 실천계획은 기술 이전과 재원을 요구한다. 특히, 개도국이 관계되면 재원과 기술을 지원하여야 한다. 먼저 청정생산기술이나 비용 효과적 오염통제기술의 채택에 있어서 산업계에 대한 지원을 행하고, 개도국을 위한 저렴하고 유지하기 쉬운 하수처리시설 및 하수처리기술을 개발하고 응용하도록 한다. 해양환경에 대한 인간의 영향 등을 관측할 수 있는 장비를 개발, 보급하고, 기름 및 화학물질의 유출통제물질을 규명하고 정의한다. 또 지속성 유기할로겐의 사용에 관한 연구를 수행하고 해양오염통제 정보를 위한 정보교환소를 설치하여야 한다.

각국은 육상기인 해양오염 통제를 위하여 인적자원을 개발하여야 한다. 그러므로 국가는 육상기인 해양오염 통제를 수행하는 핵심요원에 대하여 교육훈련을 제공하고, 해양환경보호 주제를 해양학 커리큘럼에 도입하는 것을 촉진하고, 기름 및 화학물질의 유출에 대한 대응요원을 위한 훈련코스의 설치한다. 또, 항만운영 및 개발의 환경적 측면에 관한 워크숍을 하고, 직업적 해양교육을 위한 국제 교육훈련 센터를 위한 재원을 공여하고, 각국은 해양 환경 질 저하 방지 및 감소와 관련된 개도국의 국가적 노력을 지원하고 보충하여야 한다.

육상기인 해양오염 통제를 위한 국가의 기획·조정기구에는 모든 육상기인 활동과 오염원을 검토하고 통제조치를 제안하는 능력과 권위를 가져야 한다. 연구시설은 해양오염의 관측 및 환경영향평가 그리고 통제지침의 개선을 위하여 개발되고 강화되어야 한다. 개도국은 연구시설이 특히 부족하다. 개도국을 돕기 위해, 재정적 자원이나 기술적 자원을 제공하는 특별한 조정이 필요하다. 하수처리기술의 적용과 하수처리시설의 건설을 위하여 국제 재원 메커니즘이 창설되어야 하고 특히 개도국에는 재원과 기술이 이전되어야 한다. 육상기인 해양오염통제를 위

한 능력형성 활동을 수행함에 있어, 개도국 문제에 대하여 특별한 관심이 필요하다.

종합하면, 의제 21 제17장 B는 “육상기인 오염방지가 전체 해양오염방지를 위하여 중요하고, 육상기인 오염방지의 목표는 해양생물자원이거나 생산능력을 유지 발전시키는 것이며, 각국은 육상기인 해양오염을 통제하기 위하여 국가적, 지역적 소지역적 차원의 조치를 취하여야 한다. 그러한 조치로서 몬트리올 지침, 지역협약 및 실천계획 등을 강화하거나 재검토하며 육상기인 오염관리기술, 재정지원조직 기타 국제협력이 요구되는 조치를 강구하여야 한다. 또 자국의 과학기술적 능력을 동원하여 해양환경상태를 체계적으로 관측하여야 한다. 육상기인 해양오염방지의 이행방안으로 재원 및 기술이전, 인력개발 및 제도 정비를 하여야 한다.”고 하고 있다.

## 제5절 워싱턴 선언과 전 지구적 실천계획(GPA)

### 1. 육상기인 활동으로부터 해양환경보호에 관한 워싱턴 선언

1995년 10월 23일부터 11월 3일까지 워싱턴 D. C.에서 육상기인 활동으로부터 해양환경보호에 관한 회의가 열렸는데 그것은 전 지구적 실천계획을 채택하기 위한 것이었다. 미국과 EC를 비롯한 많은 국가가 회의에 참석하였다. 동 회의는 UNEP 집행심의회(the Governing Council)의 1995년 5월 결정(Decision, 시급한 현안인 지속성 유기오염 물질과 적절한 폐수처리 문제를 해결할 목적)에서 규정한 프로세스를 지지하고, 육상기인 활동으로부터 해양환경을 보호하기 위한 전 지구적 실천계획을 채택하였다. 워싱턴 선언은 국제사회가 해양환경의 보호와 보전을 위하여 집단적으로, 도덕적 실천의지를 표명한 것으로 법적 구속력은 없는 것이다. 국제사회의 공동의 목표으로써 육상기인 해양오염의 부정적 영향을 다루는 지속가능하고 효과적인 실천을 정하고 각국은 우선순위, 전략과 일치하여 국가실천계획을 개발하고 그것이 각국의 능력, 우선순위에 일치하여 수행되도록 조치를 취하도록 하였다. 그 조치의 내용은 능력배양, 자원의 동원, 예방조치, 복구조치 그리고 청정기술, 지식, 전문능력에의

접근촉진, 파트너십구축, 관리도구와 재원마련, 지역차원의 협력, 해상기인 오염에 대한 대처, 오수 및 폐수처리와 관리에 우선순위 부여 등이며 전 지구적 실천계획 규정과 일치하여 전 지구적으로 효력 있고 법률적으로 구속력 있는 문서를 개발하기 위하여 행동하기로 하였다.

워싱턴 선언은 공동의 목표로써 ‘육상기인 오염물질의 부정적 영향을 다루는 지속가능하고 효과적인 행동’을 정한다. 특히 생활하수, 유기오염물질, 방사능물질, 중금속, 기름, 영양염류, 토사이동, 쓰레기투기, 물리적 변형, 서식지파괴로부터 유래하는 부정적 영향들을 다루고 있다.

몇 년 내에, 국가적 우선순위나 전략에 기초를 두어 국가실천계획을 개발하고 제검토하고, 이러한 국가실천계획이 국가능력이나 우선순위와 일치하여 수행되도록 전향적 조치를 취한다. 이러한 국가실천계획이 개발되고 실행될 수 있도록 능력을 배양하고 자원을 동원하는데 협력한다.

현존지식, 현존자원, 계획, 프로세스 등을 이용하여 즉각적인 예방조치와 복구조치를 취하며, 육상기인 활동에 대처하기 위한 청정기술, 지식, 전문능력에 접근하는 것을 촉진한다. 극대효율성을 위해 국가적 노력을 조율하고, 국가차원의 행동을 촉진하기 위하여 지역적 차원에서 협력한다. 정부기관, 정부조직, 지역사회, 사적분야, 비정부기구 등 간의 협력적 행동이나 파트너십을 권장한다.

이용 가능한 외적재원을 장려하고 확보한다. 모든 범위의 이용 가능한 관리도구(management tools)나 재원을 채택하고 촉진한다. 국가기구, 국제기구, 사적분야, 양자적 재원제공자, 다자적 금융기구 등은 이 프로젝트에 자금배정의 우선순위를 둘 것을 촉구한다.

유엔환경계획이나 유엔개발계획, 세계은행, 지역개발은행, 기타 유엔기구, 국가 등이 실천계획을 지지해 줄 것을 요청한다. 전 지구적 조직, 지역적 조직이나 유엔 시스템 내에서 전 지구적 실천계획 이행에 우선권을 부여한다. 위 조직 등은 전 지구적 실천계획 이행에 있어 그들의 역할을 공식적으로 승인하고, 정보교환소를 창설하며 모든 나라의 의사결정자에게 적절한 정보, 경험, 과학·기술적 전문능력을 부여하고 능력배양과 과학적 기술적, 재정적 협력을 촉진한다. 정부 간 회의차원에서 전 지구적 실천계획에 대한 검토를 정기적으로 수행한다.

해상기인 활동의 부정적 결과를 다룰 행동을 촉진한다. 예컨대 육지에 적절한 수용시설이나 재활용시설을 설치하는 것을 포함한다. 오수나 공장폐수의 처리나 관리에 우선순위를 부여한다. 유엔환경계획 사무총장에게, 부적절한 폐수 처리 문제에 대처할 계획을 위한 제안을 준비할 것을 요청한다.

전 지구적 실천계획 규정과 일치하여 전 지구적으로 효력 있고, 법률적으로 구속력 있는 문서를 개발하기 위하여 행동한다. 다만 도움이 필요한 국가의 특별한 사정을 고려한다. 정보교환소를 포함한 제도적 후속실행에 관련된 조치를 취하도록 하였다.

결국 워싱턴선언은 ‘전 지구적 실천계획’이 법적기속력이 없는 ‘가이드라인’적인 성격을 가지고 있어서 각국의 자발적 이행노력이 없이는 실효를 거두기 어렵다는 약점을 보완하고자, 별도의 고위급회의를 통해 ‘전 지구적 실천계획’의 이행에 대한 각국의 정치적 의지를 선언한 것이다.<sup>33)</sup>

## 2. 육상 활동으로부터 해양환경을 보호하기 위한 전 지구적 실천계획

### 가. 서

건강, 해양환경의 생산성과 생물다양성에 대한 주된 위협은 육상(해안지역과 내륙지역)의 인간 활동에 기인한다. 세계인구의 대다수가 해안가에 살고 있으며 그런 경향은 계속되고 있다. 전 지구적 실천계획은 각국이 해양환경을 보전·보호하는 도덕적 책임을 실현하도록 촉진함으로써, 육상기인 활동으로부터 해양환경의 질 저하를 방지하는 것을 목적으로 한다. 「유엔해양법 협약」, 규정, 기타에서 반영된 것과 같이 국제법은 각국의 권리·의무를 설정하고, 해양·해안 환경 및 그 자원의 보호와 지속가능한 개발을 추구하기 위한 국제적 기초를 제공한다. 전 지구적 실천계획을 위해 특별히 중요한 것은 「유엔해양법 협약」 제207조에서 제213조에 포함된 규정이며 또 협약의 제12부(해양환경의 보호와 보전), 제13부(해양과학조사), 제14부(해양기술의 개발과 이전)에도 강조점을 부여하고 있다. 그러므로 「유엔해양법협약」은 전 지구적 실천계획의 법적근거라고 할 수 있다.<sup>34)</sup>

33) 이용희, “육상기인 해양오염 방지에 관한 한중일 법제도의 비교연구”(안산: 한국해양연구소 1996), 22쪽.

종합하면 전 지구적 실천계획은 육상기인 활동으로부터 해양 질 저하를 방지, 감소, 통제, 경감키 위한 지속가능한 활동을 고안하고 이행하는데 있어 국가, 지역당국에 의해 입안되는 개념적, 실용적 지침의 원천이 되도록 설계되었다.

## 나. 국가적 수준에서의 실천

해양의 지속가능한 이용은 생태계 건강성 유지, 공공건강, 식품안전 그리고 문화적 가치를 포함한 경제적, 사회적 이익에 의존한다. 식품안전은 해양생물 자원의 고갈로 위협받고 있으며 공공건강도 해양환경의 질 저하에 따라 부정적 영향을 받고 있다. 그러므로 연안 통합관리의 개요 내에서 포괄적이고 지속적이며 적응적인 실천계획을 개발하기 위하여 실천계획은 다음에 관한 규정을 포함하여야 한다. 예컨대, 문제의 파악과 평가, 우선순위설정, 우선순위 문제를 위한 관리목표의 설정, 전략과 조치 그리고 관리접근방법의 파악, 평가 및 선정, 전략과 계획의 유효성을 평가하기 위한 기준, 그리고 조직적 제도, 법률이행 강제 메커니즘, 자원 메커니즘, 감시수단, 비상계획, 인적자원개발교육, 국민참여, 인식 등의 계획지원요소를 말한다. 회원국은 각자의 정책, 우선순위, 자원에 일치하여, 몇 년 내에 국가실천계획을 개발하고 검토하여야 하며 이러한 계획을 제4장에서 규정된 국제협력의 도움을 받아 실천하기 위한 전향적 조치를 취하여야 한다. 국가실천계획의 효과적인 개발과 이행은 지속가능하고 실용적이며 통합된 환경관리접근법과 그 과정에 초점을 두어야 한다. 예컨대 연안통합 관리, 하구역 관리, 그리고 토지이용계획이다.

## 다. 지역적 협력

지역적 협력, 소지역적 협력이나 지역적 제도(약속)등은 육상기인 활동으로부터 해양환경을 보호하는 성공적 실천을 위해 대단히 중요하다. 이것은 복수의 국가가 동일한 해양, 해안지역을 갖거나 특히 폐쇄해나 반폐쇄해에 있는 경우에는 특별히 중요하다. 국가는 지역적 협력, 제도(약속)나 효과적인 실천, 전략,

34) 남정호 · 강대석, “육상활동으로부터 해양환경을 보호하기 위한 관리체제 개선방향”, 『해양정책연구』, 제18권 제2호, 2003, 38쪽



계획을 지원하기 위한 공동실천을 창설하거나 강화하여야 한다. 효과적인 실천, 전략, 계획을 지원하기 위한 것은 문제의 파악과 평가, 목표나 우선순위의 설정, 실용적 관리접근방법이나 그 과정의 개발과 이행, 육상기인 위해요소를 중화하거나 교정하기 위한 전략의 개발과 이행 등이다. 회원국은 지역적, 국제적 합의, 협약, 기타 제도에 가입 및 비준을 포함하여 보다 적극적인 참여를 추구하여야 한다. 회원국은 다자적인 자금조달기관(국제금융기관)을 초청하고 국가실천계획을 지역적, 소지역적 맥락에서 개발해야하며 지역적 정보네트워크를 창설하거나 강화하고 국가 또는 지역 연락처와 긴밀한 협력을 하고 지역적 조직이나 협약간의 협력을 촉진하는 등 지역적, 소지역적 제도의 효과적인 작동을 위해 노력해야 한다.

## 라. 국제협력

효과적인 국제협력은 전 지구적 실천계획의 성공적이고 비용/효과적인 이행을 위해 중요하다. 국제협력은 능력형성, 기술이전과 협력, 재정지원을 고양하는데 중심적 역할을 한다. 지구적 차원에서 세계 해양환경의 상태에 대한 정기적 검토와 대화가 필요하고 그 검토와 대화는 적절한 지역조직에서 제출한 보고서나 지역실천계획에 대한 이행보고서, 그리고 경험의 교환이나 재원의 흐름에 대한 보고서를 기반으로 한다. 목표는, “회원국이나 지역그룹이 해양환경에 대한 충격에 대응하는 지속가능한 행동을 취하도록 하기 위하여 현존 국제협력 및 조직적 메커니즘을 강화하고, 새로운 제도를 창설하는 것”이다. 이 목표들을 유효하게 하기 위한 권고된 행동(실천)들은 다음 4개의 일반 범주에 포함되게 된다.

(a) 능력형성(경험과 전문지식의 동원), (b) 재원의 동원(소요자금 제공의 규모, 자금제공 가능성의 범위, 프로그램에 자금제공, 자금 제공될 프로젝트를 위한 권고된 접근방법), (c) 국제적, 조직적 골격, (d) 국제협력의 추가적 영역(폐수처리와 관리, 지속성 유기화합물: POPs)

이러한 경험과 전문지식을 동원하기 위한 협력활동은 직접적으로 해양환경의 질 저하를 방지·감소하기 위한 지역적 국가적 경험을 동원하는 것과 정보교환소를 설치하는 것을 포함한다. 특히 도움이 필요한 국가의 특별한 필요를



고려해야 하는데 기반시설의 설치, 실천계획의 개발, 대안이나 해법 등을 지원해야 한다.

재원의 동원은 국가 또는 지역 실천계획의 개발과 이행을 위하여 필수 불가결한 기초이다. 국가 또는 지역 실천계획의 개발은 우선적으로 중요하다. 국내재원은 특히 도움이 필요한 국가에서는 대단히 불충분하다. 국내재원이 부족하면 프로젝트가 진행될 수 없기 때문에 외부자원 조달의 필요성이 있게 된다. 특히 무상원조나 양허적 대부금을 통한 자원조달을 할 필요가 있다. 그 외에도 공동자금조달(Cofinancing), 조인트벤처, 국가위험도보증(Underwriting of country risks), 벤처캐피탈 펀드 등을 통한 자원조달이 고려될 수 있다.

도움이 필요한 국가들은 능력형성을 달성하기 위하여, 국가실천계획의 개발, 각 오염원 범주에 대한 국가적 평가의 준비, 국가계획의 이행에 자금을 공급하는 방법과 수단에 대한 포착 등을 위한 외부재원의 도움이 필요하다. GEF(Global Environment Facility)는 자격 있는 국가에 대하여 신규 또는 추가적 무상원조와 양허적 대부금을 제공하는데, 4개의 영역(기후변화, 생물다양성, 국제수역(international waters), 그리고 오존층 감소)에 있어서, 합의된 전 지구적 이익증가(agreed global incremental benefits)를 달성하기 위한 조치의 합의된 환경비용(the agreed environmental costs)을 충당하는데 사용된다.

비정부기구를 포함하는 많은 조직과 기구가 해양환경에 대한 충격을 통제하는 책임과 권한을 가지고 있다. 그러므로 이러한 국제조직과 기구들은 공동실천(Concerted action)에 기초하여야 한다. 이런 조직적 개요를 발전시키는 과정은 일련의 상호연계 조치를 요구한다. 그러므로 각국은 책임과 경험을 가지고 있는 국제기구나 조직의 범위 내에서 행동을 취하도록 하여야 한다. 각국은 실천계획의 이행에 있어서 일차적 역할을 행하고, 환경활동의 조정자이며 촉매인 유엔환경계획은 국가적 수준에서 국가실천계획의 이행을 촉진하고, 지역적, 소지역적 수준에서, 지역실천계획의 이행을 촉진하고, 국제적 수준에서, 다른 국제조직과 기구와 함께 전 지구적 실천계획의 이행에 있어 촉매 활동을 한다. 유엔환경계획은 IMO, FAO, WMO, UNDP, UNIDO, UNESCO/IOC, IAEA, World Bank, GEF, UNCHS<sup>35)</sup> 등과 파트너십을 유지한다. 그리고 유엔환경계

35) 국제해사기구, 국제연합 식량농업기구, 세계기상기구, 유엔개발계획, 국제연합공업개발기구, 국제연합 교육 과학 문화기구/정부 간 해양학 위원회, 국제원자력 기구, 세계은행, 지구환경기금, 유엔인간거주 정착 센터

획은 실천계획의 이행과 진도심사, 과학적 평가결과의 심사, 실천계획의 이행을 위한 국가 계획에 관한 보고서의 검토, 지역적 또는 지구적 조직 및 기구간의 협동·협력을 심사, 경험의 교환, 능력형성에 관한 진도심사, 국제규칙(법령)을 위한 필요성 검토 등을 위하여 정기적으로 정부 간 회의를 개최한다.

전 지구적 실천계획은 국제협력의 추가 영역으로 ‘폐수처리와 관리’ 그리고 ‘잔류성(지속성) 유기오염물질 관리’를 제시하였다. 전 지구적 실천계획은 폐수처리와 관리 그리고 잔류성 유기오염물질 관리는 인간의 생활수준과 직결되어 있고 전 지구적 성격을 가지고 있어서 이에 대한 대응을 대단히 중요시 하게 되었다. 각국은 부적절하게 처리된 폐수가 해안에 처분됨으로써 발생하는 공중 건강문제와 해안생태계 질 저하를 해결하여야 한다. 또 각국은 청정생산접근방법, 최선의 도시디자인, 도시하수의 처리와 관리, 도시폭우, 그리고 산업폐수의 분리를 포함하는 오염방지계획을, 실천계획의 목표를 달성하는데 있어, 우선적으로 세워야 한다.

유엔환경계획(UNEP) 사무총장은 부적절한 하수처리와 관리와 관계된 문제의 지구적 성격을 해결하기 위하여 특별한 계획을 안출하는 제안을 준비한다.

잔류성 유기오염물질(POPs) 적절한 관리를 위하여 각국은 유엔환경계획 결정에서 규정된 12개의 물질<sup>36)</sup>에 대한 권고의 평가와 개발에 적극적으로 참여하여야 한다. 적절한 국제적 실천을 위하여 잔류성 유기오염물질 방출의 감축 및 제거, 배출감소, 제조, 사용 및 불법이동의 제거를 위한 지구적 법적 구속력 있는 문서를 개발할 필요가 있다.<sup>37)</sup>

## 마. 원천범주에 의한 권고된 접근방법

원천범주에 의한 권고된 접근방법은 국가가 국가적, 지역적, 지구적 차원에서 고려하여야 하는 행동(실천)에 대한 지침을 제공한다. 하수, 잔류성 유기오염물질, 방사능 물질, 중금속, 영양염류, 토사이동, 쓰레기, 물리적 변형과 서식

36) 알드린, 클로르단, 디엘드린, 엘드린, 헵타클로르, 톡사펜, 헥사클로르벤젠, 미렉스, 다염소화비페닐, 디디티, 다이옥신, 퓨란. 대체로 살충제 방충제로 사용되었던 물질이다. 다만 ‘다염소화비페닐’은 산업 용접연제로 쓰이고 ‘다이옥신’과 ‘퓨란’은 소각 연소공정에서 부산물로 발생한다.

37) 2001년 5월 ‘잔류성유기오염물질 관리를 위한 스톡홀름 협약’이 성립되었고 2004년 5월 협약이 발효되었다. 우리나라는 2007년 1월 동 협약을 비준하였다. 그리고 동 협약을 이행하기 위하여 2007년 1월 ‘잔류성유기오염물질관리법’을 제정하였다.

지 파괴의 9개 오염원에 대하여 대처하는 방안을 제시하였다. 각국과 지역그룹은 우선순위 등이 다르므로 각자의 실천계획을 개발한다. 그러나 모든 실천계획은 구체적 목표와 분명한 이행시간표를 가져야 한다.

국제적 오폐수의 배출은 해양환경에 중대한 위협으로 간주된다. 각국은 2000년까지 폐수처리·처분 질 기준, 목표, 표준을 설정하고, 2000년까지 폐수오염 영향을 모니터링 하거나, 정기적 감시활동을 하기 위한 충분한 능력을 갖춘다. 1995년까지 50%이상의 오폐수 및 고형폐기물이 처리되거나 국가 환경·건강 질 지침에 부합되게 처분되어야 한다. 2025년까지 모든 오폐수, 고형폐기물이 국가·국제 환경 질 지침에 부합되게 처분되어야 한다. 오폐수 관리를 위한 실천, 정책, 조치들은 주요 하수원천이나 환경위협에 노출된 장소를 규정하고, 친환경적 하수처리시설의 설치를 위한 국가실천계획의 개발하며, 지방행정당국에 대한 충분한 교육훈련을 제공하여야 한다. 그리고 인식제고 캠페인의 이행과 조직을 수행하여야 한다는 것을 포함하여야 한다.

잔류성 유기화합물은 독성을 갖고 있고, 잔류성이며, 생물농축성이고, 먼 장소로 이동·퇴적될 수 있으며, 환경이나 건강에 부정적 결과를 초래한다. 잔류성 유기오염물질을 적절히 관리하기 위하여 잔류성 유기화합물의 방출이나 배출<sup>38)</sup>을 감소·제거하고, 보다 나은 대체물질을 발견·도입하는데 주의를 하게 하고, 청정생산과정(processes)을 사용하도록 하고, 농어업의 병충해를 통제하기 위한 최선의 환경친화적 실행(BEP)을 촉진한다. 각국의 잔류성 유기오염물질 관리를 위한 실천, 정책, 조치는 잔류성 유기화합물의 점오염원 배출의 목록을 개발·편집·유지하고 비점오염원과 침전물의 규명과 평가, 그리고 이 원천(비점오염원과 침전물)으로부터 유입에 대한 평가를 수행하고, 목표와 이행시간표 설정이 포함된 방출·배출을 감소·제거키 위한 ‘포괄적 국가 실천 계획’을 개발한다. 위 포괄적 실천계획에는 규제조치, 경제적 조치 그리고 자발적 합의 등의 정책수단의 채택, 규제적 조치의 개발, 잔류성 유기화합물에 대한 환경감시 프로그램의 설치, 잔류성 유기화합물을 방출·배출 할 수 있는 물질에 대하여 잘 이해하면서 사용하도록 하는 프로그램 개발, 산업·농업에 대한 정보 서비스 창설 (잔류성 유기화합물의 사용이나 취급 에 있어 환경적으로 가장 덜 위

38) 부산물 잔류성유기오염물질의 주요배출원 중 중요배출시설은 폐기물 소각시설, 유해폐기물을 소각하는 시멘트소성로, 철강소결공정, 구리 알미늄 아연 생산시설, 염소사용필프표백공정이며 일반배출시설은 화장장, 금속산업의 열공정, 산업용 연소배출, 염소계 화학물질 생산공정 이다.

험한 대체물질, 기술, 방법, 수단 등을 소개하는 서비스) 등을 포함하여야 한다.<sup>39)</sup> 그리고 각국은 잔류성 유기화합물 관리와 관련한 국제협정, 지역협정 또는 조약의 비준과 이행을 하여야 하며 효과적인 이행을 확보하여야 한다.

방사능 물질은 에너지생산, 연료재처리, 군사작전, 핵실험, 의료적 적용, 핵폐기물 관리 등으로부터 해양환경에 유입된다. 방사능 물질의 관리목표는 방사능 물질의 방출·배출을 감소, 제거하는 것이다. 방사능 물질 관리를 위한 각국의 실천, 정책, 조치는 방사능 물질의 생산을 최소화하거나 제한하거나, 그것의 안전한 처리, 보관, 검사, 운반, 처분을 규정하는 목표와 이행시간표를 포함하는 정책과 실용적 조치를 촉진시켜야 하며, 방사능물질 및 원자로로부터 나온 사용 후 방사능 물질, 사용된 연료의 안전한 보관, 운송, 처분을 확보하여야 한다. 또 방사능물질이 해양환경에 유입되는 것을 경감하기 위한 조치를 채택하여야 한다. 그 밖에 각국은 관련 국제협정 및 지역 협정을 비준하고 이행하여야 한다.

중금속은 생물에 본질적이기는 하지만 생물상에 과도하게 노출되면 유독하게 된다. 중금속의 주요 원천은 광산 활동, 주물공장, 제련소, 교통 기타 비점 오염원 등을 포함하는 산업적 점오염원이다. 중금속 관리목표는 중금속의 방출이나 배출을 감소·제거하는 것이다. 중금속 관리를 위한 각국의 실천·정책·조치는 중금속의 중요원천에 대한 목록의 개발, 편집, 유지, 그리고 중금속 해양유입에 대한 평가와 실천우선순위 설정하고, 중금속의 방출 또는 배출을 경감시키기 위한 포괄적 국가실천계획의 개발하는 것을 포함하여야 한다. 또 중금속에 대한 환경적 감시 프로그램의 설립하고, 중금속에 대한 인식제고나 교육 캠페인을 형성하고 이행하여야 하며, 산업계를 위하여 중금속에 의한 오염을 경감·방지하는 기술 및 방법에 대한 「정보제공 서비스」를 창설하는 것을 내용으로 하여야 한다. 그리고 산업계 내에서 「내적 환경관리 시스템」(System of internal environmental management)을 설치·이행하기 위한

39) 우리나라 “잔류성유기오염물질관리법”은 7장 37개 조문으로 구성되었으며 5년마다 잔류성유기오염물질관리위원회의 심의를 거쳐 잔류성유기오염물질관리기본계획을 수립하고, 환경기준 및 일일허용노출량설정, 협약부속서A에 기재된 9개 물질은 생산 사용 수출입이 금지되었다. 부속서 B에 속한 디디티는 병충해방제의 용도 외에 생산 사용 수출입이 금지되었다. 부속서 C에 기재된 4개 물질에 대하여 국가는 배출을 저감하기 위하여 배출원 목록을 작성하고 배출량 평가를 한다. 동 오염물질 배출시설에 대한 배출허용기준을 설정하고 배출시설 사업자는 주변지역에 미치는 영향조사를 하도록 하였고 잔류성유기오염물질을 함유한 폐기물의 관리기준을 마련하고, 변압기 등 잔류성오염물질 함유기기의 목록작성 그리고 안전관리상의 조치사항을 규정하였다.

사적 주도권을 촉진하는 것 등을 포함하여야 한다.

육상 오염원으로부터 해양환경에 유입되는 대부분의 기름은 정제유이거나 그 파생물이다. 몇 개는 휘발성이지만 몇 가지는 지속성을 가졌다. 기름을 아가미나 피부를 통해 섭취·흡수하게 되면 수 생물에 유독하다. 기름의 육상기인 원천은 기름탐사, 개발, 정제, 보관시설 등으로부터 사고적 배출·방출을 포함한다. 기름의 적절한 관리를 위한 목표는 기름에 의해 발생하는 오염을 방지·경감하기 위하여 인간에 의한 방출 또는 배출을 방지·경감하는 것이다. 각국의 실천, 정책, 조치는 기름의 주요 원천에 대한 목록을 개발하고 편집, 유지하고 또 실천을 위한 영역을 평가하거나 실천영역을 설치하는 것과 기름관리의 우선순위가 높은 방출, 배출을 감소, 제거하기 위하여 포괄적인 국가실천계획을 개발하고 기름에 대한 환경 감시 프로그램을 설치하는 것과 인식제고나 교육 캠페인을 형성하고 이행하는 것을 포함한다. 또 기름오염의 방지 경감을 위한 기술·방법에 대한 “정보 서비스”를 설치하는 것과 산업계의 “내적환경관리 시스템”을 설치·이행기 위한 사적 주도권을 촉진하는 것이 포함되어야 한다.

부영양화는 해양영역에 영양염류의 유입증가 때문에 발생한다. 영양염류 유입의 효과는 생산성을 높이기도 하지만 종 다양성의 변화, 과도한 조류증식, 용존산소의 감소, 그리고 어류폐사, 유독성 적조의 창궐을 가져온다. 영양염류의 적절한 관리를 위한 목표는 다음과 같다. 먼저 영양염류 유입이 오염을 야기하는 해양영역을 규정하고, 영양염류 해양유입을 감소시키고, 부영양화가 심각한 해양영역의 숫자를 감소시킨다. 그리고 자연적 탈질소화가 되는 영역을 복원하거나 보호한다. 영양염류의 적절한 관리를 위한 각국의 실천, 정책, 조치는 영양염류 유입이 오염을 야기하는 장소를 규명하고, 그 영양염류 발생원천에 따라 점오염원과 비점오염원으로 분리하여 규정하고, 영양염류의 변화가 오염을 야기하는 장소를 규정하는 것을 포함하여야 한다. 또 각국의 실천, 정책, 조치는 규제, 경제적 수단, 자발적 합의 등 적절한 비용/효과적인 정책수단을 채택하여야 하고, 지역당국의 능력을 강화하고, 부영양화의 모든 부면을 감시하는 것을 내용으로 하여야 한다.

자연적 퇴적은 많은 해안서식지의 발전과 유지에 중요하다. 그 서식지는 해안습지, 석호, 삼각주, 맹그로브를 포함한다. 오염토사는 오염을 야기한다. 토사이동은 주로 건설행위, 산림작업, 영농활동, 탄광작업, 수리적 변경, 준설행위, 침식



등에 의해 발생한다. 토사이동의 관리를 위한 목표는 인간 활동에 의한 해안침식이나 퇴적의 변화 때문에 생기는 해양환경의 질 저하를 감소, 통제하거나 방지하는 것이다. 그러므로 토사이동 관리를 위한 각국의 실천, 정책, 조치는 다음을 포함하여야 한다. 1) 환경 친화적 토지이용 실행의 개발·이행, 2) 해안침식·퇴적을 통제, 감소, 방지하기 위한 조치를 실행, 3) 토사유입량의 변화나 토사오염에 기인한 해양환경의 질 저하를 통제하기 위한 수계관리나 토지이용 실행을 도입, 4) 준설물질이나 준설작업에 수반하는 물질의 투기에 의해 발생하는 해양오염을 통제하기 위하여 현존 국제적 규제 하에서 발달된 관행(실행)을 적용, 5) 토사이동에 대한 감시를 설치하고 개선하고, 6) 유해준설물질에 대한 환경 친화적 관리 및 보관실행의 적용하고, 7) 해안침식, 토사이동, 퇴적의 변화를 극소화하기 위한 조치의 채택 등.

쓰레기투기는 얽힘, 질식, 섭취를 통해 해양생물을 위협하고 시각적 경관을 저해한다. 쓰레기는 해안가에 불법투기, 바람에 의한 유입, 도시홍수계통(시스템)이나 강에 의하거나, 지방당국에 의한 쓰레기 투기에 의하는 방법으로 해양에 유입된다. 국제적 실천은 선박으로부터 플라스틱이나 지속성 폐기물 배출을 방지하고 있는데, 육지로부터 약 80%의 지속성 폐기물이 해양으로 유입되고 있다. 플라스틱을 포함한 통제받지 않는 소각은 상당량의 POPs나 중금속, 기름을 발생시킨다. 쓰레기 관리를 위한 목표는 통제되고, 환경 친화적인 수용·수거·처리·처분시설을 세우고 쓰레기발생량을 줄이고 쓰레기의 관리를 개선하는 것이다. 쓰레기 관리를 위한 국가의 실천, 정책, 그리고 조치는 고품폐기물 발생을 줄이도록 권장하기 위한 규제제도, 경제적 수단, 자발적 합의 등 적절한 조치를 도입하는 것과 쓰레기 수거를 위하여, 공공장소에 쓰레기통을 설치하는 것, 고품폐기물 관리시설의 적절한 운영을 보장하는 것을 포함하여야 한다. 또 인식제고나 교육 캠페인의 형성과 이행, 소규모 시골지역에 대한 개선된 쓰레기 관리프로그램을 시행(강이나 바다에 쓰레기를 버리지 않도록 교육하는 등)하는 것과 고품폐기물을 모으는 캠페인이나 영구적 서비스를 수행하는 것을 포함한다.

해양에서 건설, 굴착, 기름 및 가스 탐사, 채굴, 광업, 모래채취, 항만건설, 해안방어시설물 건설 등은 산호초, 해안선, 모래사장, 해저 면에 변화를 크게 하고 물리적 변형을 가져오고 서식지를 파괴한다. 간척은 습지를 파괴하고 관광이나 해양양식, 맹그로브의 벌채, 파괴적 어업관행 등은 서식지의 물리적 파괴

를 야기한다. 강 체계에 댐을 건설하면 상류에 퇴적을 가져오고 하구 역 상태에 변화를 가져오고, 어류이동에 장애를 일으킨다. 이는 생물다양성과 생물적 생산성에 부정적인 영향을 미친다. 물리적 변형과 서식지 파괴를 방지하기 위한 관리목표는 생태계 기능을 보호하거나, 서식지의 완전성이나 생물다양성을 유지하고, 부정적으로 영향 받는 해양, 해안서식지를 복원한다. 물리적 변형과 서식지 파괴 방지를 위한 각국의 실천, 정책 조치는 연안 역 통합 관리를 위한 프로그램의 형성, 채택, 이행이 포함되어야 한다. 이러한 프로그램은 사회경제적으로 중요한 서식지를 규정하고, 물리적 질 저하나 중요 서식지를 파괴하는 육상 활동을 규정하기 위하여 평가를 수행하고, 물리적 변형이나 서식지 파괴로 이르게 할 수 있는 활동이 속한 경제·사회적 분야를 격려하여 그들의 활동을 교정할 수 있도록 하여야 한다. 또 해양보호구역을 설정하고 해안서식지를 복원하도록 하여야 한다.

### 3. 전 지구적 실천계획의 평가

전 지구적 실천계획은 6가지의 중요한 과제를 가지고 있는데 먼저 제한된 국가 참여와 이행으로 2006년 104개국이 전 지구적 실천계획에 참여하고 있으며 국가실천계획을 실행하고 있는 나라는 70개 국으로 보고되고 있다. 둘째, 국가보고가 스케치하는 식으로 이루어지고 있는 등 보고체계가 통일되거나 발달하지 않았다. 셋째, 관리하고 있는 오염원 범주의 포괄성이 떨어진다. 여러 화학물질이 관리대상에서 빠져있고 육상기인 탄소배출이 포함되어 있지 아니하다. 넷째, 재원조달이 상당히 제한되고 있다. 특히 개도국에서는 재원조달문제가 심각하다. 다섯째, 법률적 기속력이 없는 접근방법이 한계를 보이고 있다. 세부적이고 강제 가능한 오염기준의 개발이 부족하고, 능력형성이나 기술이전을 위한 지급약속을 의무화하는 문제가 있고, 공공참여나 공공교육이 더 권장되어야 하며, 준수 매커니즘을 포함시켜야 하는 문제와 분쟁해결절차를 발전시켜야 하는 문제가 있다. 여섯째, 국제환경 관리체제에 따른 한계점이 있다. 육상기인 활동으로부터 해양환경을 보호하는 것은 장기적으로 국제환경 관리체제의 맥락에서 형성된 전향적 조치에 의지한다. 온실가스배출통제, 인구증가에 대한 대책, 화학물질이나 중금속 배출 통제, 전 지구적 환경관리체제의 골격



강화 등이 전향적 조치에 해당한다.<sup>40)</sup>

전 지구적 실천계획은 각 국이 해양환경을 보전 보호하는 도덕적 책임을 실현하도록 촉진하여 육상기인 활동으로부터 해양환경의 질 저하를 방지하는 것을 목적으로 한다. 그러므로 각 국이 개별적으로 해양환경을 보전 보호하는 도덕적 책임을 실현하는 것이며 체약국 전체로서 해양환경 보전보호의 법적 책임을 부담하는 것이 아니다. 이는 도덕적 책임으로 법률적 기속력이 없는 것이므로 설사 이행하지 않는다고 해서 제재가 뒤따르지 아니한다. 주의할 것은 전 지구적 실천계획에서 이미 법적기속력을 갖는 예컨대 「유엔해양법협약」 규정이나 관습법을 언급한 경우 그 부분은 해당 연원에 따라 법적기속력을 갖게 된다는 점이다. 그러므로 전 지구적 실천계획의 책임의 내용은 「유엔해양법 협약」 규정 관습법 기타에 의한 법적책임을 기초로 하고 그 외에 「유엔해양법 협약」 등에 규정하지 아니하였으나 해양환경 보전보호를 위하여 필요한 조치를 하는 것을 포함한다. 각국은 국가적 우선순위나 전략에 기초를 두어 국가실천계획을 개발하고 수행한다. 이는 각국의 능력, 시급성 등을 반영하여 동 실천계획을 탄력적으로 이행할 수 있도록 하였다.

전 지구적 실천계획과 가장 밀접하게 관련된 「유엔해양법 협약」 제207조를 보면 각 국의 법령제정의무, 그 밖의 필요한 조치를 취할 의무, 지역적 차원에서 정책을 조화 시킬 의무, 세계적 지역적 규칙, 기준, 권고된 관행이나 절차를 확립하기 위하여 노력할 의무 등이 규정되어 있다. 「유엔해양법 협약」 규정은 육상기인 오염원에 의한 해양오염방지를 위하여 추상적 포괄적이면서 기초적인 사항을 규정하였다. 전 지구적 실천계획은 이러한 협약규정을 보다 구체화 하거나, 기준 절차 등을 마련하여 실현가능 하게 하거나, 육상기인 오염원으로부터 해양환경을 보호 보전 하는데 필요하지만 법률적으로 규정할 수 없거나 곤란한 사항을 보충 보완 하는 기능을 수행하는 것이다. 그리고 그 실천방안은 국가의 능력 우선순위 등을 고려하여 각 국이 실천계획을 수립하여 시행하도록 하고 있다. 각국은 육상기인 활동으로부터 해양 질 저하를 방지하여야 하고 그를 위해 지속가능한 활동을 고안하고 이행하여야 한다. 전 지구적 실천계획은 각국이 위와 같은 지속가능한 활동을 고안하고 이행할 때 개념적 지침이나 실용적 지침을 제공하는 것이다.

40) David L. VanderZwang, Ann Powers, *op. cit.* pp.437-438.

국가실천계획은 통합연안관리의 개요 내에 있어야 하며 포괄적이고 지속적이며 적응적이어야 한다. 실천계획은 문제의 파악과 평가, 우선순위의 설정, 관리목표의 설정, 전략, 조치, 관리접근방법의 파악. 전략과 계획의 유효성을 평가하기 위한 기준, 계획지원요소(조직적제도, 법률이행강제 메카니즘, 감시수단 등)에 관한 규정을 두어야 한다. 특히 통합연안관리, 하구 역 관리, 토지이용 계획에 초점을 두어야 한다. 이는 전 지구적 실천계획의 관점에서 본 바람직한 국가실천계획을 설명한 것이며 ‘국가실천계획이 다른 국가계획과 유기적인 관계를 맺으면서 유효하게 작동될 수 있어야 한다.’는 것이다.

전 지구적 실천계획은 지역적 협력, 지역적 제도, 효과적인 지역적 실천 등을 지원하기 위한 공동실천을 창설하거나 강화하여야 하며 각국은 지역적 국제협약, 협약 기타 제도에 적극 참여 한다. 회원국이나 각국이 해양환경에 대한 충격에 대응하는 지속가능한 행동을 취하도록 하기 위하여 현존 국제협력 및 조직적 메카니즘을 강화하고 새로운 제도를 창설한다. 이를 위해 능력형성, 재원의 동원, 국제적 조직적 개요, 폐수 처리와 관리, 지속성 유기화합물관리와 같은 국제협력의 추가적 영역이 중요하다. 이는 동 실천계획이 전 지구적으로 효력 있고 법률적으로 구속력 있는 문서를 개발하기 위해 중간단계인 지역적 협력, 지역적 제도, 지역적 실천 등을 창설 강화하고 동 문서의 성립을 위해 필요불가결한 부분, 즉 능력형성, 재원의 동원, 폐수처리, 오염물질 배출기준의 조화, 해안서식지와 멸종위기종의 보호 등을 시급히 해결하여야 할 분야로 명시하고 있다. 특히 환경 친화적 하수처리에 관한 정보나 조언의 교환이 시급한 문제로 지적되고 있다.

그러므로 전 지구적 실천계획의 내용을 수용하여 국내적으로 이행하여야 하며 우선순위에 근거하여 국가실천계획을 작성하고 이행하여야 하고 육상기인 오염원 관리를 위한 유관부처 연구기관 간 업무분담 등 협력체제 구축이 필요하다. 그리고 국가실천계획의 이행을 위하여 다양한 자원조달방안을 강구하여야 한다.<sup>41)</sup>

전 지구적 실천계획은 각국이 능력과 우선순위에 따라 실천계획을 수립이행하게 되므로 기준이나 절차 등이 국가능력의 변화에 따라 점차 고도화되는 것을 예상하고 있고, 국제적, 지역적 차원에서 각국의 정책을 조화시킬 필요가

41) 이용희, 전게서, 23-24쪽.

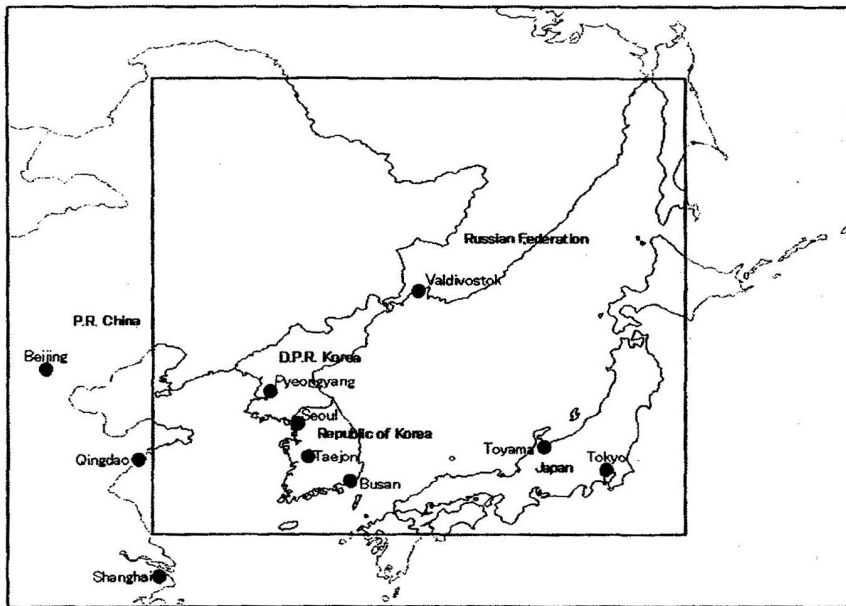
있으며, 육상기인 활동으로부터 해양 질 저하를 방지하는 조직 제도, 법률이행 강제 메카니즘, 감시수단 등은 변화되기 마련이므로 꾸준한 국내법령의 개정수요를 발생하게 한다. 종합하면 전 지구적 실천계획은 계획이나 법규보다는 ‘육상 활동으로부터 해양환경에 미치는 유해한 영향’을 저감하기 위한 실질적인 실천을 중요시하며 비용/효과적 수단을 사용할 것을 권장하고 있으며 그 최종 목표는 주민의 삶의 질 향상이다.<sup>42)</sup>

## 제 6 절 북서태평양 실천계획

### 1. 개요

‘북서태평양 해양 및 연안환경의 보전 관리 개발에 관한 실천계획’(북서태평양 실천계획)은 유엔환경계획 집행이사회(15차 회의)가 준비를 승인하였고, 참가 예정국은 5개국이었다. 1991년 블라디보스톡 제1차 전문가 및 국가 대표자 회의에서 해양환경 상태에 대한 검토, 오염방지에 관한 국가정책에 대한 언급, 문제해결을 위한 방법이나 수단에 관한 제안마련, 실천계획을 위한 활동 제안 등이 논의되었다. 1992 베이징회의에서 실천계획의 초안이 마련되었고 1993. 11월 방콕회의에서 실천계획이 동의되었다. 그리고 1994. 9월 UNEP의 지역해 프로그램으로 채택되었다. 그 지리학적 범위는 북한, 일본, 한국, 중국, 러시아의 해양환경과 해안이 포함되며 121°E에서 143°E, 52°N에서 33°N까지 포함되는 아래 도표로 표시된 공간이다. 북서태평양 실천계획의 전체적 목적은 연안·해양 환경의 현명한 이용, 발전과 관리이며, 지역민을 위한 장기적 혜택을 얻기 위한 것이다. 보충적 목적으로써, 연안·해양환경의 추가적 악화를 통제, 정지, 방지하고 연안·해양 환경의 회복과 연안, 해양환경의 질과 자원의 장기적 지속가능성을 추구하는 것이다.

42) 남정호·강대석, 전계논문, 65-66쪽.



## 2. 활동과 업무

북서태평양 실천계획은 지역적 해양환경조건을 평가한다. 여기에는 모니터링, 샘플링, 검토를 포함한다. 환경 데이터와 정보를 기록하고 대조한다. 그리하여 포괄적 데이터베이스나 정보관리시스템을 형성한다. 또 RIRS(Regional information Referral System)이나 디지털해도(Digital map, 1/250,000이상)가 포함된다. 해양환경계획을 위한 조화로운 접근법을 개발하는데 위 계획을 수행하기 위하여 국가 환경목표, 전략, 정책을 조사하고, 환경계획의 개발 시 조력과 조언을 제공하고, 환경영향평가제도의 성립에 조력하며, 환경계획자들에게 훈련을 제공하여야 하고, 해양공원, 레크리에이션 유보지, 종 유보지 등을 보호하는 등의 일을 해야 한다. 연안·해양환경과 그 자원의 통합관리를 향한 조화로운 접근법이 개발된다. 인간건강을 조사·모니터링하고 오염물질의 배출을 통제하고, 강제적 환경영향평가 제도를 도입하고, 육상기인 오염물질의 총 배출을 통제·감소시키며 해상기인 오염을 방지·통제하고, 해양오염비상사태를 준비하고 대응하며, 해양관광에 대한 부정적 영향을 통제하고, 하구 역, 염습지, 해안가가 고유의 기능을 유지하도록 노력하는 것을 포함한다. 수체

(waterbody)관리에 있어 지역적 협력 체제를 개발한다. 그를 위해 국가적 환경 입법을 조사하고, 연안·해양환경의 관리·보호를 위한 유효한 대화를 창설하고, 우연한 사고에 의한 오염에 대처키 위한 조치를 개발하고, 조화로운 환경 입법이 가능하게 조력을 제공하며, 정보교환이나 합동조사를 촉진하는 조치를 취하고 1972년 London Convention, 1973년 MARPOL 협약, 1978년 MARPOL 협약, 1990년 OPRC 협약<sup>43)</sup>이 지역 내에서 수행될 수 있도록 한다.

### 3. 북서태평양 실천계획의 평가

북서태평양 실천계획은 우선적 협력 사업으로 데이터베이스 및 정보종합관리체제 구축, 각국 환경입법, 목표, 전략 및 정책조사, 지역감시 공조사업 개발, 해양오염대응, 지역협력에 요청되는 효율적인 규정의 개발, 지역 활동 센터 및 네트워크 구축을 규정하였다. 제6차 정부 간 회의에서 2개의 사업이 추가되었는데 공공인식제고 및 육상기인 활동 관리가 그것이다.

제6차 정부 간 회의는 육상기인 활동으로부터 북서태평양 해양 및 연안환경을 보호하는 것이 북서태평양 실천계획의 주요 구성요소라는 것과 전 지구적 실천계획의 이행을 위한 주된 장치로써 지역 해 프로그램을 고려하여 북서태평양 실천계획 7번째 사업으로 ‘육상기인 활동의 평가와 관리’를 북서태평양 실천계획의 골격에 포함하여 설치하고 이행하기로 결정하였다. 동 사업의 첫 활동으로써 ‘육상기인 오염원 및 활동에 관한 지역보고서’를 준비하고 ‘현재 진행하고 있는 지역적, 소지역적 사업’을 규명할 것을 결정하였다. 지역보고서는 참여국의 현존 자료와 정보에 기초를 두고 작성할 것과 전 지구적 실천계획의 정부 간 검토회의가 초점을 두고 있는 각 주제 분야별로 검토할 것을 요구하였다. 또 지역보고서에는 사안의 상태, 성공과 결함에 기여하고 있는 요인, 장애나 이행 기회 등의 규명, 추가실천의 필요성과 가능성과 ‘시급한 활동과 사업에 대한 권고’를 포함하여야 한다. ‘현재 진행하고 있는 지역적, 소지역적 사업’의 규명은 육상기인 활동에 대처하는 현존 또는 창의적 접근방법의 사례로 쓸 수 있는 사업을 대상으로 하고 그 사업에 정부나 사회의 다른 분야가 참여

43) 1972년 폐기물 기타 물질의 투기에 의한 해양오염방지협약, 선박으로부터 오염방지를 위한 국제협약, 1990년 해양오염대비, 대응 및 협력에 관한 국제협약(OPRC협약)

하여야 하고 이러한 협력과 관련 이점이나 교훈을 평가하는 것이 포함되어야 한다.

제6차 정부 간 회의는 ‘지역 해 협약과 실천계획에 관한 제3차 전 지구적 회의(모나코, 2000)’에서 유래한 권고를 승인하였고 ‘육상기인 활동으로부터 해양 환경을 보호하기 위한 전 지구적 실천계획에 대한 제1차 정부 간 검토회의’를 위한 준비과정에 참여하고 기여하기로 결정하였다.

2006년 북서태평양 실천계획이 발간한 ‘북서태평양 실천계획의 하천과 해양 환경으로의 오염물질의 직접유입에 관한 지역적 개관’<sup>44)</sup>에는 한국의 하수처리율은 국가평균 79%이며 서울은 99%, 농업지역인 전남, 충남은 46%로 되어 있고 일본의 국가 하수처리율은 2003년에 77%이고 러시아는 40%이고 부분처리가 19%이라고 하고 있다. 중국과 북한은 구체적 자료를 제출하지 않았거나 없다. 북서태평양 실천계획에 의한 육상기인 활동의 관리는 제 6차 정부 간 회의에서 새로이 시작하기로 하였고 지역보고서와 현재 진행하고 있는 사업을 규명하는 단계에 있으므로 언급할 만한 것이 없다. 육상기인 활동의 관리가 전 지구적 실천계획이나 그 지역 해 프로그램의 일환으로 실행되고 있고 전 지구적 실천계획의 지원과 지도를 받게 되어 있다. 그러므로 다른 지역 해 프로그램과 유사한 장치와 문서를 채택하거나 준비할 것으로 예상된다. 먼저 북서태평양 실천계획의 실천규범으로서 지역협약 또는 의정서의 채택이 추진되어야 할 것이다.<sup>45)</sup> 그리고 동 협정 또는 의정서는 기존의 지역협약을 모델로 하되 사전예방의 원칙, 오염자 비용부담의 원칙, BAT, BEP의 개념 등 최근에 발전되고 있는 환경보전 개념을 수용하여야 할 것이다.<sup>46)</sup>

동아시아해역환경관리기구(PEMSEA)<sup>47)</sup>나 황해광역생태계사업(YSLME)<sup>48)</sup>은

44) NOWPAP, “Regional Overview on River and Direct inputs of Contaminants into the Marine and Coastal Environment in NOWPAP Program”, 2006. p.13.

45) 강창구·강성길, “동북아해양환경발전을 위한 국제협력활동의 현황과 발전방향” 『한국해양환경공학회지』 제6권 제1호, 2003, 41-43쪽.

46) 이용희, “육상기인 해양오염 방지에 관한 한중일 법제도의 비교연구”, 2쪽.

47) 동아시아해역 환경관리협력기구는 동아시아 해역 국가 간 해양생태계보호와 연안 및 해양자원의 지속가능한 이용을 도모하고자 1994년 설립되었다. 동아시아 해역은 황해 남중국해 인도네시아 해 술루 셀레베스 해 등이며 회원국은 한국 일본 북한 중국 브루나이 인도네시아 말레이시아 태국 등 14 개국이다. 지구환경기금(GEF)이 2012년까지 재정지원을 하고 그 이후는 독립하기로 되어 있다. 그리고 유엔개발계획(UNDP)이 사업을 집행한다. 주요프로그램으로 북한 남포 한국 시화호 등 30개 해역이 포함된 “연안통합관리 시범해역에 대한 재정적 기술적 지원 사업”과 한국 마산만, 중국 발해만 등 9개 해역이 포함된 “환경위험평가 및 관리대상 오염우심해역 환경개선 지도사업”이 있다.



북서태평양 실천계획의 관할 해역과 주요 회원국이 중복되기도 하고 또 해당 해역에 있어서 육상기인 해양오염관리를 주요사업으로 하고 있으므로 이러한 기구들과 협력하면서 북서태평양 실천계획을 발전시켜 나가야 할 것이다.

북서태평양 실천계획의 주요 발전방향은 오염물질의 배출기준의 조화, 해안 서식지와 멸종위기종의 보호, 혁신적인 재정구조의 확립, 능력형성의 발달, 지역적 정보나 조인의 적절한 교환이 될 것이다.



43) 황해광역생태계사업은 지구환경기금이 추진 중인 64개 해역생태계보전사업의 하나이며 '해양생태계 환경저해요인을 감소시키고 육상기인 해양오염 및 수산자원의 남획 등으로 훼손된 해양환경과 자원회복을 통한 황해의 지속가능한 발전을 도모할' 목적을 갖고 있다. 사업지원은 지구환경기금이 수행하고 유엔개발계획이 사업관리를 수행한다. 한국은 국토해양부와 해양연구원 해양수산개발원 등이 참여하고 중국은 국가해양국 제1해양연구소 해양환경모니터링센터가 참여하고 있다. 주요사업은 '월경성 환경요인분석'과 '황해 해양생태계 전략적 관리계획(SAP; Strategic Action Plan)개발' 등이 있다. 당초 1기 사업기간(2005-2010)동안에 지구환경기금이 2780만 불을 지원했는데 2기 사업기간(2011-2014)은 지구환경기금에서 800만 불을 지원하고 한 중 북한이 일부씩 출연하도록 하였다. 2기 사업은 어획량 감축, 생태계보호, 오염물질 관리, 북한 역량강화에 초점을 맞추기로 하였다.



## 제4장 육상기인 해양오염에 대한 국제법 규범

### 제1절 일반적 국제규범

#### 1. 육상기인 해양오염과 국제환경법의 일반원칙

##### 가. 서

국제환경법에 있어서 국제 판례나 국제조약 등에 의하여 지속적으로 확인되고 지지되어 국제관습법으로 인정되고 있는 원칙이 있다. 육상기인 해양오염규제에 대한 국가관행이 일정한 관계로 소수의 원칙만이 이러한 자격을 갖추고 있다. 지속적 실행과 법적확신으로 구성되는 이러한 관습법은 제한적 영토주권의 원칙, 예방의 원칙, 사전예방의 원칙, 권리남용금지의 원칙, 오염자비용부담의 원칙, 공동의 그러나 차별적인 책임의 원칙 등이 예시될 수 있다. 국제관습법은 공동체를 상징하고 있는데 이러한 국제공동체가 이미 성립하고 있는가 여부와 국제관습법이 성립하기 위하여 실행이 어느 정도 지속되어야 하는가, 그리고 법적확신이 성립되는 시점 등에 대하여 논란이 많은 것이 사실이다. 더욱이 이러한 추상적 원칙의 추출과정 뿐만 아니라 이 원칙의 적용과정에서도 논란이 지속되고 있다. 그럼에도 불구하고 국제재판의 판례나 법적기속력이 있는 국제조약 등에 의하여 지속적으로 확인 지지되고 있다면 이러한 일반원칙은 육상기인 해양오염방지에 적용될 수 있을 것이다.

##### 나. 제한적 영토주권의 원칙

해양오염문제에 관하여 가장 중요하다고 생각되는 국제관습규칙은 “어떠한 국가도 자국의 영토를 타국의 영토에 손해를 주는 방식으로 이용하거나 허용할 권리를 가지지 않는다.”는 내용의 제한적 영토주권의 원칙이라고 할 수 있다. 1982년 「유엔해양법 협약」 제193조는 “각국은 자국의 환경정책과 해양환경을 보호하고 보전할 의무에 따라 자국의 자연자원을 개발할 주권적 권리를 가진다.”고 규정하였다. 동 협약 제194조 제2항은 “각국은 자국의 관할권

이나 통제하의 활동이 다른 국가와 자국의 환경에 대하여 오염으로 인한 손해를 주지 않게 수행되도록 보장하고 또한 자국의 관할권이나 통제하의 사고나 활동으로부터의 오염이 이 협약에 따라 자국의 주권적 권리를 행사하는 지역 밖으로 확산되지 아니하도록 보장하는데 필요한 모든 조치를 취한다.”고 규정하여 월경 환경 피해방지의 원칙과 제한적 영토주권의 원칙을 결부하여 규정하고 있다. 동 협약은 제192조에서 해양환경의 보호보전의무를 제시하였고, 제193조는 자국의 자연자원을 개발할 주권적 권리는 해양환경보호보전의무의 한계 내에서 이루어져야 한다고 규정하였다.

1972년 스톡홀름 인간환경선언 제21원칙은 다음과 같이 규정하였다.

“각국은 유엔헌장 및 국제법의 원칙에 따라 각국의 자원을 그 환경정책에 의거하여 개발할 주권적 권리를 가진다. 각국은 또한 자국의 관할권 내 또는 지배하의 활동이 타국의 환경 또는 국가관할권 범위를 벗어난 지역의 환경에 손해를 주지 않도록 조치할 책임을 진다.”

1992년의 리우환경개발선언 제2원칙은 “국가는 유엔헌장 및 국제법 원칙과 조화를 이루면서 자국의 환경 및 개발정책에 따라 자국의 자원을 개발할 수 있는 주권적 권리를 가지며 자국의 관할권이나 통제하의 활동이 다른 국가나 자국의 관할권 밖에 있는 지역의 환경에 피해를 끼치지 않도록 할 책임을 가진다.”라고 명시하고 있다. 또, 1971년의 「습지의 보호에 관한 람사르 협약」, 1983년의 「열대목재림 협정」, 1992년의 「생물다양성협약」, 1989년의 「바젤 협약」 등에서 제한적 영토주권의 원칙을 반영하고 있다.

국제재판소의 판례도 이러한 권리를 인정하고 있는데 대표적인 것이 미국과 캐나다간 트레일 제련소 사건<sup>49)</sup>이다. 중재재판소는 “국제법과 미국 법에 따라서, 어떠한 국가도 자국 영토의 사용 혹은 사용을 허락하여 다른 국가의 또는 다른 국가의 영토내의 재산 및 개인에 대한 피해를 줄 권리는 없다.”고 판시하였다. 1949년 코르푸 해협사건<sup>50)</sup>에서도 “모든 국가는 타국의 권리에 반하는 행위를 위하여 자국영토가 의도적으로 사용되도록 허용하여서는 아니 된다.”고 판시하였다. 다만, 이 사건에서는 환경피해가 아니고 기뢰부설이라는 항해의 위험이 관련되었다. 이 원칙은 “이웃을 해치지 않도록 재산권을 행사하라.”라는 로마법원에서 유래한 것인데 오늘날의 국제사회가 독립국가

49) Trail Smelter Case, USA/Canada, 3 RIAA 1905(1941).

50) Corfu Channel Case, U.K. v. Albania, 1949 ICJ Reports 4.

의 공동체라는 측면에서 “모든 국가의 영토주권은 국제 법에 따라 성실하게 행사되어야 한다.”는 취지로 변경된 것이다.

스톡홀름선언 원칙21과 리우선언 원칙2를 반영한 이 원칙은 지난 30년 이상 동안 각국, 국제사법재판소(ICJ) 및 다른 국제행위자들에 의하여 지지되어 왔다. 이 원칙은 특정한 또는 보다 자세한 의무를 설정한 환경협약들이 새로이 채택되면서 발전해 왔다. 이 원칙의 범위와 적용에 대하여, 특히 “무엇이 민사책임을 유발하거나 국제청구를 허용케 하는 환경적 손상을 구성하는가?”에 대해 논의가 진행 중 이다. 이 두 가지 논의에 대하여 분석하면 다음과 같다.

제한적 영토주권의 원칙과 월경손해 : 모든 국가는 월경손해를 야기하지 않도록 ‘상당한 주의’(Due Diligence)를 기울여야 한다. 만약에 ‘상당한 주의’를 기울이지 않으면 그 국가는 월경손해에 대한 책임을 부담한다.<sup>51)</sup> ‘상당한 주의’를 기울였으나 월경손해가 발생한 경우에는 그 국가는 손해배상 책임을 부담하지 않는다. 그런데 이러한 ‘상당한 주의’는 추상적이며 정확한 기준에 대하여 논란이 진행되고 있으며 또 그것은 구체적 활동의 성격, 국가의 기술적 경제적 능력, 영토규제의 실효성에 따라 가변적인 것이다.

제한적 영토주권과 해양오염원 및 활동의 확인 : 타국의 권리를 침해하는 행위를 확정하기 위하여 해양환경 오염원 및 활동을 확인하여야 한다. 해양환경 오염원 및 활동은 다양한 물질, 오염원, 행위자를 수반하고 있고 특히 월경오염이 문제되는 경우에는 동일 지역의 2개국 이상의 오염원과 활동을 합하여 해양오염이 야기될 수 있는 것이다. 해양환경의 오염원 및 활동을 확인하는 것이 어렵게 되어 있으므로 제한적 영토주권의 원칙은 해양환경 분쟁에 보다 광범위하게 적용되지 못하고 있다.

제한적 영토주권과 책임시점 : 제한적 영토주권의 원칙은 타국의 영토에 손해의 결과를 발생시킨 경우 국가책임을 부담한다는 것이다. 그러므로 이미 발생한 손해에 대한 국가책임 문제를 다루는 것이다.<sup>52)</sup> 제한적 영토주권의 원칙은 ‘손해가 발생할 우려가 있거나 발생할 경우’에 적용되기에는 어려움이

51) Yoshifumi Tanaka, "Regulation of Land-Based Marine Pollution in international Law: A Comparative Analysis Between Global and Regional Legal Frameworks". *Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 66(2006), pp.535-574.

52) *Ibid.* pp.3-4

있다. 이러한 ‘손해가 발생할 경우’에는 예방의 원칙이 적용되고 ‘손해가 발생할 우려가 있는 경우’에는 사전주의의 원칙이 적용되거나 관계된다.

제한적 영토주권의 원칙과 타국의 권리 침해정도 : 다양한 월경환경손해가 매일 발생하고 있는데 그리고 국가의 과학 기술적 능력에 한계가 있으므로 제한적 영토주권의 원칙이 적용되기 위해서는 손해가 중대하거나 상당하여야 한다. 특정 손해가 중대하거나 상당한지 여부를 결정하는 것은 결국 주관적인 것이라고 할 수 있다. 이 원칙이 적용되려면 그 주관적 결정이 국제사회의 지지를 받을 정도의 객관성을 확보하여야 한다.

제한적 영토주권의 원칙은 “항구적 주권의 행사에 있어서 영토에 대한 각국의 권리는 무제한적인 것이 아니며 환경적 특성이라는 중대한 제약 하에 있게 된다.”는 것을 말하고 있으며, 범위나 적용상의 여러 한계점에 불구하고 이 원칙이 “관습법 하의 환경적 손상에 대한 민사적 책임을 주장하는 청구를 뒷받침하는 법적기초를 제공할 수 있다.”를 가리키고 있다.<sup>53)</sup>

#### 다. 권리남용금지의 원칙

국제법상 권리의 남용은 일국이 타국의 권리향유를 방해하는 방식 또는 해당권리가 의도한 목적이 아닌 다른 목적을 위해 타국에 손해를 주는 방식으로 그 권리를 행사하는 경우에 문제가 된다. 「유엔해양법협약」 제300조는 “당사국은 이 협약에 따른 의무를 신의성실하게 이행하여야 하고 권리의 남용에 해당하지 않는 방법으로 이 협약이 인정하고 있는 권리, 관할권 및 자유를 행사하여야 한다.”고 규정하고 있다. 이 밖에도 권리남용금지의 원칙은 「유엔해양법협약」 제294조(법적 절차의 남용) 제297조 제3항(잉여량 할당을 비롯한 허용어획량 결정의 자의적 거절) 제187조(국제해저기구 권한의 오용에 관한 관할권의 과잉)에서도 포함되어 있다. 일국의 해양오염이, 타국의 이익이 불균형적으로 영향을 받을 만큼, 과도하다면 이러한 오염은 불법을 구성할 것이다. 그러므로 권리남용금지의 원칙은 해양오염을 방지하기 위한 수단으로 적용될 수 있다. 「유엔해양법협약」 제300조가 「유엔해양법협약」 상 강제적 분쟁해결제도의 범위에 있는 것은 당초 이 원칙이 해양오염문제를 해

53) Philippe Sands, *Principles of the international Environmental Law*, Vol 1, the Press syndicate of the Uni. of Cambridge. U.K. 2003, p. 246.

결하는 수단으로 이용될 것으로 상정되었던 것이다.

권리남용금지의 원칙의 적용과 관련하여 근본적인 문제는 법적 권리행사가 권리남용으로 변질되는 시점이다. 이러한 시점을 분명하게 밝히기 위하여 기준이 필요한데 이 기준이 추상적이거나 주관적이라는 점이다. 이러한 기준은 일반적 규칙에 의하여 사전에 설정되는 것이 아니고 각각의 개별적 특정사건에서 국제 재판소의 판단을 통해 설정되는 것이라고 한다. 국제재판소의 강제관할권이 취약하므로 이러한 권리남용을 확인하기 위한 기준은 아주 느린 속도로 발전될 것이다.<sup>54)</sup> 특히 육상기인 해양오염과 관련하여 권리남용을 결정하기 위한 기준은 충분히 발달하지 않았다고 하겠다.

#### 라. 예방의 원칙 (Principle of Prevention)과 사전예방의 원칙(Precautionary Principle)

각국은 자국 내에서 환경에 피해를 끼치는 행위가 발생하지 않도록 미리 예방조치를 취해야 한다. 이 예방의 원칙은 “국가가 환경에 대한 피해를 방지, 감소, 제한, 또는 통제하기 위하여 필요한 조치를 취할 의무가 있다.”는 것을 의미한다. 예방의 원칙은 월경환경피해 방지의 원칙과는 환경에 대한 피해 그 자체를 방지, 감축한다는 점에서 구별된다. 예방의 원칙을 구현하는 방법은 환경피해방지를 위하여 입법적, 규제적, 행정적 조치를 하는 것이다.

민법상 손해배상책임은 피해가 발생한 후에 이해관계를 조절하려는 것이다. 국제환경법 사안에서는 피해의 입증, 피해액 산정, 가해자와 피해자의 특정, 기타 인과관계의 입증이 어려우므로 사후적 이해관계의 조절보다는 사전적 방지가 절대적으로 필요하다. 「유엔해양법협약」은 해양오염을 정지할 의무를 규정하고 있다. 특히 동 협약 제194조는 “모든 국가는 개별적으로 또는 공동으로 해양오염을 방지, 경감 또는 통제하는데 필요한 모든 조치를 취할 의무가 있다.”고 규정하고 있다. 위의 모든 조치에는 입법조치나 행정적, 규제적 조치가 모두 포함된다. 이러한 예방의 원칙은 「오존층 보호를 위한 비엔나 협약」 제2조(각국은 오존층에 악영향을 미칠 인간의 행위를 방지하기 위한 적절한 입법적 또는 행정적 조치를 취할 의무가 있다.) 「생물다양성협

54) Yoshifumi Tanaka, *op. cit.* pp.4-5.

약」(생물다양성의 손실을 방지할 의무)「기후변화협약」(기후체계에 대한 위험한 인위적 간섭을 정지할 의무), 1972년「오슬로 덤프협약」, 1972년「런던덤프협약<sup>55)</sup>」,「MARPOL협약」, 1974년「육상기인 해양오염방지 협약」 등에서 널리 규정하고 있다.

스톡홀름 선언 제6원칙은 “생태계에 중대하고 회복할 수 없는 손해를 가하지 않기 위해 유해물질의 배출 및 열의 방출을 과도한 양이나 농도로 행하는 것을 금지하여야 한다.”고 하고 동 선언 제7원칙은 “각국은 해양오염을 방지하기 위하여 모든 가능한 조치를 취하여야 한다.”고 선언하고 있다. 「리우선언」 제11원칙은 “모든 국가는 자국의 관할권 내에서 환경에 피해를 끼치는 행위가 발생하기 이전에 효과적인 환경법규를 제정함으로써 예방조치를 취하여야 할 의무가 있다.”고 선언하였다. 이 예방의 원칙은 리우선언 원칙11이 잘 표현하고 있는데 “손상이 현실적으로 발생하기 전에 이를 방지 감소 통제하기 위한 행동이 취해져야 한다.”는 것을 요구한다. 이것은 대다수 환경관련 국제협약이 채택하고 지지하고 있으므로 국제환경법의 일반원칙이라고 할 수 있다.

사전예방의 원칙은 사전주의의 원칙이라고도 하며 “심각한 환경피해의 우려가 있는 경우 과학적 확실성이 결여되어 있는 경우라 할지라도 미리 환경훼손 방지조치를 취해야 한다.”는 것이다. 이 원칙은 어떤 행위가 환경피해를 일으킬지 여부가 불명확하거나 그 환경피해를 예방하는 조치가 과연 효과적인가에 대한 불확실성이 있을 때 적용된다. 실제로 어떤 행위가 환경피해를 일으킬지 여부나 그 예방조치가 효과적인가 여부는 불명확한 것이 일반적이라고 할 것이다. 그러므로 국가가 어떤 행위 등을 허가할 때 사전환경영향평가를 시행하거나 허가한 후에 환경감시를 하면 환경훼손 방지조치를 유효하게 할 수 있다.

사전예방의 원칙은 국제관습법인가 여부에 대하여 국제사회에서 논란이 되고 있으나 국제환경법의 발달에 따라 많은 국가들에 의하여 승인되어지고 있다. 찬성론자들은 “이 원칙은 오존층 파괴나 기후변화와 같은 환경과피해현상에 대처하기 위한 국제적 행동을 조기에 가능케 하는 국제 관습법상 원칙이

55) 1972 런던덤프협약 제1조 ‘당사국은 개별적으로 그리고 집단적으로 해양환경의 모든 오염원의 효과적 규제를 증진하여야 하며 …… 폐기물 및 기타물질의 투기에 의한 오염을 방지하기 위한 모든 구체적인 방법을 취하는데 …… 서약하여야 한다.’



다.”라고 주장한다. 반면에 반대론자들은 “이 원칙이 아직 국제 관습법상 확립되어 있지 않고 과도한 규제를 유발하고 인간의 활동을 부당하게 제한할 가능성이 있다.”고 주장하고 있다. 사전예방원칙은 해양환경에 관련된 국제회의에서 처음 논의가 시작되었는데, 그 이유는 환경피해 발생의 불확실성이 높기 때문이었다. 1984년 북해보호를 위한 제1차 국제회의에서 처음으로 사전예방의 원칙이 채택되었으며 1992년 「북동대서양 해양환경보호를 위한 파리협약」은 이 원칙을 정식을 도입하였다. 1972년의 런던뎀핑협약의 1990년 당사국 회의도 이 원칙을 채택하였다. 또 1985년의 「오존층 보호를 위한 비엔나협약」과 1987년의 ‘오존층을 소실시키는 물질에 관한 몬트리올 의정서’는 이 원칙을 도입하였다. 특히 몬트리올 의정서는 프레온가스 및 할론가스와 오존층 파괴의 인과관계가 과학적으로 불확실함에 불구하고 이러한 물질의 생산과 소비를 규제하고 있다. 사전예방의 원칙은 1990년대 이후 체결된 대부분의 국제 환경협약에 도입되었다. 사전예방의 원칙이 도입된 국제문서는 「생물다양성협약」의 전문, 「기후변화협약」 제3조<sup>56)</sup>, 1996년 「런던뎀핑협약 추가의정서」 제3조, 1995년 「경제왕래어족 및 고도 회유성 어족의 보존과 관리에 관한 협정」 제6조<sup>57)</sup>, 1992년 「발트해 해양환경보호를 위한 헬싱키 협약」 제3조제2항, 1992년 「북동대서양 환경보호를 위한 협약」 제2조 제2항(a) 등이다.

「유엔해양법협약」 제204조(오염의 위험이나 영향의 감시), 제205조(보고서 발간), 제206조(활동의 잠재적 영향평가)는 사전주의의 원칙과 관련된 사항을 규정하였다. 동 협약 제206조는 “각국은 자국의 관할권이나 통제 하에서 계획된 활동이 해양환경에 실질적 오염이나 중대하고 해로운 변화를 가져올 것이라고 믿을만한 합리적 근거가 있는 경우, 해양환경에 대한 이러한 활동의 잠재적 영향을 실행 가능한 한 평가하고 제206조가 규정한 방식에 따라 이러한 평가의 결과에 관한 보고서를 송부한다.”고 규정하였다. 또 리우선언 제15 원칙은 다음과 같이 말하고 있다.

「환경을 보호하기 위하여 각국의 능력에 따라 예방적 조치가 널리 실시되

56) 「기후변화협약」 제3조 제3항 “..... 심각하거나 회복할 수 없는 손상의 위험이 있는 경우 충분한 과학적 확실성이 없다는 이유로 이러한 조치를 연기하여서는 아니 되며 .....”

57) 1995년 「경제왕래어족 및 고도 회유성 어족의 보존과 관리에 관한 협약」 제6조 제2항 “정보가 불확실하거나 믿기 어렵거나 부적절한 때에는 각국은 좀 더 주의 깊어야 한다. 적절한 과학정보가 부족한 것이 보존 관리조치를 취하는 것을 연기하거나 실패케 하는 이유로 사용되어서는 안 된다.”



어야 한다. 심각한 또는 회복 불가능한 피해의 우려가 있을 경우 과학적 불확실성이 환경악화를 방지하기 위한 비용/효과적인 조치를 지연시키는 구실로 이용되어서는 아니 된다.」

리우선언 제15원칙은 1) 심각한 또는 회복 불가능한 피해의 우려가 있는 경우, 2) 환경악화 방지조치가 비용/효과적이어야 하고, 3) 그 예방적 조치는 각국의 능력에 따라 시행된다는 점에서 상당히 제한적인 범위에서 사전예방의 원칙을 인정하고 있다. 사전예방의 원칙은 최근 체결된 국제 환경협약에 대부분 도입되고 있고 잠재적 환경영향평가나 환경감시제도를 통하여 예방의 원칙과 통합적으로 운영되고 있고 입증책임전환이나 무과실 책임과도 공통적 속성을 가지고 있으므로 이미 국제환경법 원칙으로 착근하고 있다고 평가된다.

예방의 원칙이나 사전예방의 원칙의 적용과 관련하여 다음 두 가지가 핵심적 요소이다. 1) 해양환경에 오염을 야기할 수 있는 활동과 오염손해의 발생과의 관계 2) 취하여야 할 예방조치의 적절한 규모.

활동과 오염손해의 관계에 있어 이미 발생한 손해의 경우에는 제한적 영토주권의 원칙과 같은 것이 적용될 것이다. 활동과 오염손해의 관계에 있어서 활동시점(판단시점 역시 활동시점에 있다) 보다 오염손해의 발생시점이 나중이고 오염손해 발생의 확실성이 있을 때에는 “오염손해가 발생할 것이다.”라고 표현하고 예방의 원칙이 적용된다. 활동시점보다 오염손해 발생시점이 미래이고 활동시점에 있어서 오염손해발생의 불확실성이나 가능성이 있는 경우에는 “오염손해가 발생할 우려가 있다.”라고 표현하고 사전예방의 원칙이 적용된다. 인과관계의 불확실성 때문에 오염손해 방지조치를 하지 않으면 막대하거나 돌이킬 수 없는 손해가 발생하는 수가 있으므로 환경영향평가제도나 감시제도를 도입하여 인과관계의 불확실성을 감소시키거나 시간적으로 불확실성의 기간을 감소시키려고 하고 있다. 어떤 국가가 손해발생가능성에 불구하고 아무런 조치를 취하지 않았고 타국에 오염손해가 발생하였다면 해당국가에 책임을 귀속시켜야 하는 것이 마땅하다. 민사법 분야에서 유사한 경우에 입증책임 전환이나 무과실책임주의가 활용되고 있는데 이를 육상기인 해양오염 분야에 대입하면 예방의 원칙과 사전예방의 원칙이 상당히 접근하게 된다.

취하여야 할 예방조치가 어느 정도의 크기이어야만 하는가에 대하여 「유엔해양법협약」 제194조는 ‘해양오염(손해발생)을 방지, 경감, 통제하는데 필요한 모든 조치’라고 하였다. 해양오염의 방지, 경감, 통제라는 단어는 가능한 조치를 나열한 것으로 될 중요하고 ‘필요한 모든 조치’에 중점이 있다. 이는 오염방지를 향한 국가의 현존 최대능력을 동원하는 것을 의미하고 구체적으로는 BAT나 BEP를 적용하는 것으로 생각된다. 그리고 그러한 조치는 입법적 규제적 행정적 조치를 포괄하는 것이다.

사전예방의 원칙과 관련하여 활동과 오염손해 간의 관계에 불확실성이 존재하는 경우 취하여야할 조치는 「유엔해양법협약」 제206조가 “해양환경에 대한 이러한 활동의 잠재적 영향을 실현가능한 한 평가하고 제205조가 규정한 방식에 따라 이러한 평가의 결과에 관한 보고서를 송부한다.”라고 규정하였다. 사전예방의 원칙이 적용되는 영역에서 육상기인 해양오염과 관련한 국가의 조치의무는 실행 가능한 한 환경영향평가를 수행하고, 인정된 과학적 방법을 사용하여 환경영향평가를 수행하고, 적절한 시간간격의 범위 내에서, 권한 있는 국제기구에 송부하는 것으로 한정된다. 1987년 ‘오존층을 소실시키는 물질에 관한 몬트리올 의정서’는 프레온가스 및 할론가스의 사용과 오존층 파괴의 인과관계가 불확실함에 불구하고 이러한 물질의 생산과 소비를 규제하고 있다. 이것은 특수한 경우의 현저한 사례라고 생각된다. 리우선언 제15원칙은 “각국의 능력에 따라 예방조치가 실시되어야 하고 그것은 비용/효과적 조치이어야 한다.”고 하였다. 취하여야 할 조치의 범위를 각국의 능력범위 내로 한정하였고 비용/효과적인 조치라고 하여 그 범위를 더욱 한정하였으며 가변적 용어를 사용하였다.

#### 마. 오염자비용부담의 원칙

오염자비용부담의 원칙이란 “오염발생에 책임이 있는 자가 오염의 방지와 제거를 위한 비용을 부담하여야 한다.”는 원칙을 말한다. 이 원칙은 당초 유럽공동체의 환경정책을 위한 기본원칙에서 유래된 것이다. 환경정책을 위한 기본원칙으로서 오염자비용부담의 원칙이란 비용내부화 원칙과 국제적 공통비용 배분 원칙을 포함하는 것이다. 이 원칙은 특히 부담하여야 하는 비용의

성격과 범위에 관하여 해석의 여지를 남겨두고 있다. 이 원칙은 환경손상에 대한 민사 및 국가책임을 규율하는 법규와 밀접하게 관련되어 있다. 오염자비용부담의 원칙의 함축성은 환경을 손상시키는 행위와 관련한 경제적 의무의 배분에 있기 때문이다. 경제적 의무란 민사책임, 경제적 수단의 사용, 경쟁과 보조금에 관련된 규칙의 적용이 포함된다. 오염자비용부담의 원칙은 최초 위험한 행위로부터 유래하는 손상에 대한 민사책임에 관한 기본규칙을 설정하는 문서에서 유래한 것이며 그것은 「핵 손상에 대한 민사책임협약」, 1960년 「파리협약」, 1963년 「국제원자력기구(IAEA)책임협약」 등이다.<sup>58)</sup>

1986년 채택된 「단일유럽협정」(Single European Act)과 1992년 「마스트리히트협정」(Maastricht Treaty)은 오염자비용부담의 원칙의 근거를 제공하였다. (Article 130R. para. 2, Article 130S para. 5). 1992년 체결된 「월경국제수로와 국제호수의 보호와 사용에 관한 협약」, 1992년 「동북대서양 해양환경 보호를 위한 협약」, 1992년의 「발트해 환경보호를 위한 협약」이 오염자비용부담의 원칙을 채택하고 있다. 또 1990년 「유류오염 준비, 대응 및 협력에 관한 국제협약」과 「산업사고의 월경영향에 관한 협약」 역시 이 원칙을 채택하고 있다.

1972년 OECD 각료이사회가 채택한 “환경정책의 국제 경제적 측면에 관한 지도원칙에 관한 권고문”은 “오염자비용부담의 원칙은 환경이 만족할 만한 수준에 있도록 정부당국이 결정한 규제조치를 수행할 비용을 오염자가 부담해야 한다.”는 원칙이라고 하였다. 1974년 OECD ‘오염자비용부담의 원칙의 이행에 관한 권고문’ 및 1989년 OECD “우발적 오염사고에 대한 오염자비용부담의 원칙의 적용에 관한 권고문” 역시 이 원칙을 채택하였다.

리우선언 제16원칙은 “국가당국은 오염자가 원칙적으로 오염의 비용을 부담하여야 한다는 원칙을 고려하여 환경비용의 내부화와 경제적 수단의 이용을 증진시키도록 노력하여야 한다. 이에 있어서 공동이익을 적절히 고려하여야 하며 국제무역과 투자를 왜곡시키지 않아야 한다.”고 규정하여 오염자비용부담의 원칙을 약화시켰다. 또 의제 21 제20장은 “각국이 폐기물에 관한 국내정책에 오염자비용부담의 원칙을 적용하여야 한다.”고 규정하였다.

우리 「해양환경관리법」 제7조는 “자기의 행위 또는 사업 활동으로 인하여

58) Philippe Sands, *op.cit.*, pp. 279-281

해양환경을 훼손 또는 해양오염을 야기한 자는 훼손 오염된 해양환경을 복원할 책임을 지며 해양환경의 훼손오염으로 인한 피해의 구제에 소요되는 비용을 부담함을 원칙으로 한다.”고 규정하여 오염자비용부담의 원칙을 도입하고 있다.

리우선언 제16원칙에서 지적한 오염자비용부담의 원칙 중 환경비용의 내부화는 오염방지 또는 복구조치의 이행에 소요되는 비용을 오염유발자의 행위의 비용으로 포함시키는 것을 말한다. 오염유발자는 환경오염발생의 리스크를 스스로 부담하여야 한다. 그 오염발생 확률에 오염이 발생한 경우의 복구비용을 곱하여 계산하는 보험료 지출을 오염유발자가 부담하거나 그 비용을 생산품의 판매원가에 포함시키는 것을 말한다. 그러므로 환경비용 내부화가 진행되면 오염발생 리스크가 있는 부문에 생산이나 투자가 축소될 가능성이 많아진다. 또 경제적 수단의 이용은 오염발생가능성이 적은 행위에 대하여 적극적인 인센티브를 제공하고 오염발생가능성이 많은 행위에 대하여 부정적인 인센티브를 제공하여 인간의 활동을 오염발생 가능성이 적은 행위로 유도하는 것이다. 특히 리우선언 제16원칙은 환경비용 내부화와 경제적 수단의 이용 시 공동이익을 고려하고 국제무역이나 투자를 왜곡하지 않도록 유의할 것을 선언하였다.

오염자비용부담의 원칙과 관련 약간 불명확한 부분이 있다. 피해구제에 소요되는 비용 및 공적기관에 의하여 오염방지나 통제를 위하여 요구되는 조치의 비용은 이 원칙의 비용에 포함되나 원상회복을 어디까지 하여야 하는지는 불분명하다. 또 보조금의 지불을 규율하는 법규와 관련하여 이 원칙의 예외가 인정되고 있다는 점이다.<sup>59)</sup> 오염자비용부담의 원칙은 법적 구속력 있는 전 지구적 차원의 국제조약 또는 국제 판례를 통해 확인되지는 않았지만 환경오염방지의 원칙중의 하나로 중요성을 인정받고 있어서 환경적으로 유해한 활동을 규제하고 규제조치를 이행시키는 중요한 전략의 하나가 되었다.<sup>60)</sup> 오염자비용부담의 원칙은 아직까지는 경제학적 측면에서 또는 국제적 공통비용 배분측면에서 성립하는 원칙이라는 것이 지배적인 의견이다.<sup>61)</sup> 이 오염자비용부담의 원칙은 우리 「해양환경관리법」에 도입되었기는 하였지만 사실 오

59) Ibid, p.285

60) 이 용희, 전계논문, 69쪽

61) 노명준, 전게서, 84쪽

염자비용부담의 원칙이 충분히 집행되고 있지 아니하다.

오염자비용부담의 원칙의 적용에 있어서 발생하는 문제점으로 오염자를 특정하여야 하는데 실제로는 오염자가 불명확한 경우가 있으며, 오염자가 아닌 오염관련자가 비용을 부담하거나 분담하는 경우도 있으며, 비용부담의 범위와 관련하여 오염해역에 존재하는 사적 재산 및 권리의 피해에 대하여는 오염자가 비용부담을 한다. 그러나 공공수질의 피해에 대하여는 그 피해복구를 위하여 국가가 집행한 복구비를 부담하는데 그친다. 또 각국마다 요구하는 복구수준이 다르기 때문에 실제 부담하는 금액이 차이가 난다. 비용부담의 산정방법은 피해결과를 환산하는 방법과 부담액을 예정하여 한정시키는 경우도 있으며, 특정원리에 의거 부담액을 배분하거나 분담시키는 경우가 있다. 손해배상의 원칙은 불법행위자, 피해의 발생, 인과관계, 피해액 산정 등으로 밀접하게 연결되어 있음에 반하여 오염자비용부담의 원칙은 이러한 밀접성이 떨어지므로 법의 일반원칙이라고 하기 곤란하고 ‘환경손상행위와 관련된 경제적 의무의 배분원칙’이나 ‘환경오염방지의 원칙’이라는 것이 적절하다고 생각한다.

## 마. 소결

지속적 실행과 법적확신으로 성립하는 국제관습법은 제한적 영토주권의 원칙, 예방의 원칙, 사전예방의 원칙, 권리남용금지의 원칙, 오염자비용부담의 원칙 등이 있다. 국제관습법을 인정하는데 여러 가지의 난점이 있는데, 이러한 지속적 실행이나 법적확신이 이루어지는 국제공동체가 성립하였는가, 실행은 어느 정도까지 지속되어야 하는가, 법적확신이 성립하는 시점은 언제인지?, 추상적 원칙의 추출은 어떻게 이루어지는가, 이러한 원칙은 어떤 상황에서 적용되는 것인가? 등이 그것이다. 더욱이 이러한 국제관습법은 국가에 새로운 의무를 부과하지 못하는 단점을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 국제관습법은 모호하기 때문에 유연한 성격을 가지고 있으며 만약 국제공동체가 성립되었다면 다른 원칙과 결합하여 적용범위가 크게 확장될 수 있다.

제한적 영토주권의 원칙은 “어떠한 국가도 자국의 영토를 타국의 영토에 손해를 주는 방식으로 이용하거나 허용하는 권리를 가지지 않는다.”는 것이

다. 권리남용금지의 원칙은 「유엔해양법협약」 제300조에서 잘 표현되고 있다. 즉 “당사국은 이 협약에 따른 의무를 신의성실하게 이행하여야 하고 권리남용에 해당하지 않는 방법으로 이 협약이 인정하고 있는 권리, 관할권, 자유를 행사하여야 한다.” 예방의 원칙은 “각국이 자국 내 환경에 피해를 끼치는 행위가 발생하지 않도록 미리 예방조치를 취해야 한다.”는 원칙이다. 사전예방의 원칙은 “심각한 환경피해의 우려가 있는 경우에 과학적 확실성이 결여되어 있는 경우라 할지라도 미리 환경훼손 방지조치를 취해야 한다.”는 것이다. 오염자비용부담의 원칙은 “오염발생에 책임이 있는 자가 오염의 방지와 제거를 위한 비용을 부담하여야 한다.”는 원칙이다.

## 2. 유엔해양법협약

### 가. 서

「유엔해양법협약」은 선박으로 인한 해양오염을 규제하는 제도에 관하여는 상세한 규정을 두었으나 육상기인 해양오염을 관리하는 제도는 몇 개의 간단한 규정으로 다루고 있다. 육상기인 해양오염에 관한 규제는 대체로 국가관할권내에 속하는 국내문제로 생각하였고 또 국가들이 이의 국제규제를 위하여 자신의 주권이나 관할권을 양도하기를 꺼려했기 때문이다.<sup>62)</sup>

「유엔해양법협약」의 규정을 개관하면 “국가들은 육상기인 해양오염을 방지 경감 억제하기 위한 법령을 제정하여야 하고 이를 시행하여야 한다. 제정되는 국내법령은 국제적으로 합의된 규칙, 기준, 관행 및 절차를 고려하여야 한다. 국가들은 육상기인 해양오염을 관리하기 위한 전 지구적 또는 지역적 규칙, 기준, 권고 및 절차를 정립하도록 노력하여야 한다.” 등 이다. 그러나 지금까지 육상기인 해양오염에 관해 국제적으로 합의된 규칙, 기준, 관행, 절차는 거의 존재하지 않고 일부 지역에 국한된 지역협약에만 존재하고 있다. 전 지구적으로 효력이 있고 육상기인 오염을 관리하는 조약의 채택은 이루어지지 않고 있다.

62) P.W. Birnie & A.E. Boyle, *International law and the Environment*, (Oxford uni, press Inc. New York, 2002,) p. 409



현행 「유엔해양법협약」은 육상기인 해양오염을 규제하는 세부적이고 기술적인 기준을 규정하지 않았고 국가의 법령제정 의무 등을 규정한 골격협약의 성격을 갖고 있다. 그럼에 불구하고 「유엔해양법협약」은 육상기인 해양오염관리를 포함하는 해양문제를 규율하는 가장 중요하고 기본적인 국제규범이라고 할 수 있다.

## 나. 육상기인 해양오염에 관한 유엔해양법협약 상 일반적 의무

### (1) 육상기인 해양오염으로부터 해양환경 보호 의무

「유엔해양법협약」 제192조는 “각국은 해양환경을 보호하고 보전할 의무를 진다”고 규정하였다. 이는 유엔인간환경회의 선언이 「유엔해양법협약」에 구체화된 것인데 원칙7은 “국가는 정당한 해양의 이용을 방해할 것 같은 물질에 의한 해양오염을 방지하기 위해 가능한 모든 조치를 취해야 한다.”고 선언하였다. 원칙7은 해양오염의 범위를 크게 확대하였으므로 협약 제192조가 이를 해양환경보호 및 보전으로 규정하게 되었다. 협약당사국은 영해와 내수에서 주권을 행사하므로 (협약 제2조, 협약 제8조) 육상기인 해양오염을 관리할 의무가 포함된다. 또 협약 제56조는 연안국은 배타적 경제수역에서 해양환경의 보호보전에 관하여 관할권을 갖는다고 규정하였다.

협약 제192조의 해양환경 보호 및 보전의무는 대상 해양이 폐쇄해나 반 폐쇄해인 경우에는 협약 제123조의 적용을 받는다. 협약 제123조는 “폐쇄해 또는 반폐쇄해의 연안국은 이 협약에 따른 권리행사와 의무이행에 있어서 서로 협력한다. 이러한 목적을 위하여 이들 국가는 직접적으로 또는 적절한 지역기구를 통하여 ‘해양환경보호·보전에 관한 권리의무 이행의 조정’ 등을 위하여 노력한다.”고 규정하였다.

해양환경보호의무는 많은 협약들에서 규정되어 있고 「유엔해양법협약」 제194조, 제207조, 제213조에도 함께 규정되어 육상기인 해양오염방지에 적용될 수 있는 국제관습법으로 성숙되었다고 판단한다.<sup>63)</sup>

63) *Ibid.*, p.408.



## (2) 해양환경보호의무와 주권적 권리

「유엔해양법협약」 제193조는 “협약당사국은 해양환경을 보호하고 보전할 책무와 일치하여 그리고 자국의 환경정책에 따라 자국의 자연자원을 개발할 주권적 권리를 갖는다.”고 규정하였다. 동조는 협약당사국의 자연자원을 개발할 권리를 인정하면서도 해양환경보호 및 보전 의무와 충돌되지 않는 방법으로 행사될 것을 예상하고 있다.<sup>64)</sup> 제한적 영토주권주의 원칙은 국가가 국제법상의 규칙을 위반하지 않는다면 어떤 행동을 할 자유를 보유하는 것이다. 해양환경보호가 국제관습법으로 성숙하였으므로 해양환경보호의무를 위반하면서 자연자원을 개발한다면 국제법 위반으로 판단되고 이러한 침해로 야기되는 손해에 대하여 배상하여야 할 것이다. 협약 제193조는 “자국의 환경정책에 따라……”라고 규정하여 해양환경 보호 및 보전 의무를 완화하였는데 이는 개발도상국의 반발을 무마하기 위한 것이었으며 협약 제193조의 당초의 국제법적 의미를 퇴색시킨 것이다. 제193조는 해양환경보호 의무와 자국의 주권적 권리의무 관계를 규정하고 있으나 제194조 제1항은 「유엔해양법협약」과 국가가 취하는 해양환경 오염을 방지 경감 및 통제 하는데 필요한 모든 조치와의 관계를 규정한다. 협약당사국은 개별적으로 또는 공동으로 …… 조치를 취할 수 있으며, “자국이 가지고 있는 실제적인 최선의 수단을 사용하여 또한 자국의 능력에 따라 …… 조치를 취한다.” 이 부분은 능력이 부족하거나 적절한 수단이 없는 개발도상국의 의견을 반영한 것이다. 모든 오염원으로부터 해양환경오염을 통제하는데 필요한 모든 조치이므로 육상기인 오염원으로부터 해양환경오염을 방지, 경감, 통제하는 것이 포함된다. ‘이 협약과 부합하는’은 협약당사국이 해양환경오염방지조치를 취하는데 「유엔해양법협약」의 규정과 부합해야 한다는 제한을 가한 것이다.

## (3) 해양환경보호와 다른 나라의 주권적 권리

64) 국제법상 영토주권의 원칙과 국가의 환경보호의무간의 관계를 정립하기 위한 이론으로 영토주권의 절대성을 강조하는 하문주의, 어떤 국가도 타국의 환경을 훼손할 수 없다는 절대적 영토보전이론, 모든 권역을 국경에 관계없이 하나의 단위로 관리한다는 공동체이론, 영토주권과 국가의 환경보호 의무간에 적절한 조화를 주장하는 제한적 영토주권이론이 있다.

협약 제194조 제2항은 “협약당사국은 자국의 관할권이나 통제하의 활동이 다른 국가와 자국의 환경에 대하여 오염으로 인한 손해를 주지 않게 수행되도록 보장하고, 또한 자국의 관할권이나 통제하의 사고나 활동으로부터 발생하는 오염이 이 협약에 따라 자국이 주권적 권리를 행사하는 지역 밖으로 확산되지 않도록 보장하는데 필요한 모든 조치를 다한다.”고 규정하였고, 동조 제4항은 “..... 다른 국가가 이 협약에 따른 권리행사나 의무이행 상 수행하는 활동을 부당하게 방해하지 아니한다.”고 규정하였다. 협약당사국은 자국의 주권적 권리를 행사하면서 다른 국가와 자국의 환경에 대하여 오염으로 인한 손해를 주지 않도록 하여야 한다. 주권적 권리를 행사하는 방법은 국가가 직접 수행하는 경우도 있겠지만 주로 기업이 수행하는 경우가 많을 것이다. 협약 당사국은 법령제정, 이행감시 등을 통하여 기업의 활동이 환경오염 손해를 발생시키지 않도록 보장하여야 한다. 환경오염손해라고 규정하였으므로 손해에 이르지 아닐 정도의 경미한 사항은 동조에서 말하는 손해에 포함되지 않을 것이다. 손해 여부에 대한 판단은 이 협약에 부합되게 제정되고 시행되는 국내법이 판단하도록 예정되어 있다. 또 협약 제194조제3항 후단은 해양오염이 자국이 주권적 권리를 행사하는 지역 밖으로 확산되지 아니하도록 보장하는 조치를 취할 것을 규정하였는데, 발생한 해양오염이 장소적으로 이동함으로써 다른 나라의 주권적 권리를 침해할 수 있으므로 이를 보장하는 규정을 두었다. 주로 해류, 조류, 바람의 영향으로 오염물질이 이동하고 있다. 오염물질의 장소적 이동 외에도 오염물질의 형태가 변형되어 이동하거나 새로운 중(LMOs)이나 외래종이 자국의 관할권 밖으로 이동하여 다른 나라에 손해를 유발할 가능성이 있다. “자국의 관할권 밖”이란 당연히 공해도 포함된다. 협약 제194조 제2항은 “보장하는데 필요한 모든 조치를 다한다.”고 규정하여 다른 나라가 손해배상을 청구할 때 손해의 발생 외에도 필요한 모든 조치를 취하지 않은 사실을 입증해야 할 것 같다.

한편 해양환경의 방지, 경감, 억제를 위한 조치를 취함에 있어서 협약당사국은 타국의 권리행사나 의무이행 상 수행하는 활동을 부당하게 방해하여서는 아니 된다. 협약 제194조 제3항은 협약당사국이 육상기인 오염원으로부터의 배출을 포함하여 4가지 사항을 극소화시키기 위한 조치를 취하도록 하고 있다.

「유엔해양법협약」 제194조의 해석과 관련하여 ‘해양환경의 오염’이라는 용

어가 있고 이 용어의 정의는 동 협약 제1조에 규정되어 있다. 그에 의하면 ‘해양환경의 오염’은 생물자원과 해양생물에 대한 손상, 인간의 건강에 대한 위협, 어업과 그 밖의 적법한 해양이용을 포함한 해양활동에 대한 장애, 해수이용에 의한 수질악화 및 쾌적도 감소와 같은 해로운 결과를 가져오거나 가져올 가능성이 있는 물질이나 에너지를 직접 또는 간접적으로 해양환경에 들어오는 것이다. 이러한 ‘해양환경의 오염’은 1972년 스톡홀름선언의 제5원칙에 포함된 ‘해양환경의 오염’의 정의와 유사하다. 제 5원칙은 “국가들은 인간건강에 위협을 유발하고 생물자원과 해양생물에 피해를 주며, 시설을 훼손하거나 기타 해양사용을 방해하는 물질에 의한 해양오염을 방지하기 위하여 가능한 모든 조치들을 취하여야 한다.”고 규정하였다. 더욱이 동 협약 동조 제5항은 “희귀하거나 손상되기 쉬운 생태계와 고갈되거나 멸종위험을 받거나 위협에 처한 생물종 및 기타 해양생물체의 서식지”를 해양환경 보호범위에 포함시켜 ‘해양환경의 오염’이라는 용어를 크게 확장하였다. 1958년 「공해협약」 제24조와 제25조에 나오는 ‘방지’라는 용어는 유류배출이나 방사능폐기물 투기의 금지에 한정되었고 1958년 「대륙붕협약」 제5조 제7항에 규정된 ‘해양생물자원의 보호’ 역시 제한적 의미를 가지고 있었다.<sup>65)</sup> ‘해양환경의 오염’의 정의가 「유엔해양법협약」에 의해 크게 확장되었으나 사실 구체적 내용에 대하여 해석이 갈리고 있고 특히 월경 이슈에 대하여는 후속협약 등에 의하여 개별적으로 정의의 해석이 발달하고 있다. 고도회유성어종이나 경계왕래종의 보호와 관련된 해양환경의 오염이 그러한 예이다.

#### (4) 해양환경보호의무와 해양이용개발

협약 제195조는 “... 직접, 간접적으로 피해나 위험을 어느 한 지역에서 다른 지역에 전가 시키거나 어떤 형태의 오염을 다른 형태의 오염으로 변형시키지 아니하도록 행동한다.”고 규정하였고<sup>66)</sup> 협약 제196조는 새로운 기술의 사용으로부터 또는 새로운 종이나 외래종으로 도입으로부터 발생하는 해양환경오염

65) 이창위 외, 『「유엔해양법협약」 해설서2』, (서울: 사단법인 해양법포럼, 2010), 333쪽.

66) 1972년 유엔인간환경회의에서 해양오염의 방지와 통제를 위한 조치는 피해나 위험을 환경의 한 부분에서 다른 부분으로 단순히 전가하는데 따른 효과를 경계하여야 한다고 했는데 이것이 1973년 심해저위원회 제3차 유엔해양법회의 제3회기, 제5회기, 제6회기를 거치면서 수정 보완되어 동 협약 제195조로 되었다.

을 방지하기 위한 조치를 취하도록 하였다. 먼저 오염의 장소적 이동(전가) 금지 는 해양오염 문제의 전형적인 형태를 금지시키는 것으로 해양오염문제는 그 발생장소에서 처리되어야 한다는 원칙을 설명한 것이다. 또한 해양오염을 화학 적 방법으로 처리하여 외견상으로 또는, 임시적으로 오염방제가 된 것처럼 보 이나 실제적으로는 오염을 악화시키는 경우가 많으므로 이를 금지한 것이다. 협약 제196조는 유전자 변형 생물체나 외래종을 당사국의 해양환경에 도입한 결과 발생할 수 있는 오염이나 위험을 통제하기 위한 필요한 조치를 취하도록 하였다. 1992년 개최된 유엔환경개발회의에서 서명을 위해 개방되고 1993년 12 월 발효된 「생물다양성협약」은 생물다양성을 보호하기 위하여 체결된 협약이 다. 동 협약 제3조는 “각국은 자국의 환경정책에 따라 자국의 자원을 개발할 주권적 권리를 보유하고 자국의 관할권 내에서의 활동이 타국의 환경을 침해 하지 않도록 보장할 책임이 있다”고 규정하였고 동 협약 제9조는 외래종의 유 입을 방지할 의무를 규정하였다. 또한 동 협약 제14조는 생물다양성에 악영향 을 줄 가능성이 있는 사업에 대한 환경영향평가 절차를 수립하고 악 영향을 초래할 가능성이 있는 활동에 관한 통보, 정보교환, 협의를 촉진하도록 규정하 였다. 「생물다양성협약」은 일종의 골격협약으로 구체적 내용보다는 일반원칙 을 천명하고 있다. 2000년 1월 캐나다 몬트리올에서 개최된 생물다양성협약 특 별당사국 회의는 생명공학 안전성의정서(Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity)를 채택하였다. 동 의정서 제2조는 “유전자 변형생물체의 개발, 취급, 이동, 사용, 이전, 방출을 행할 때에는 생물다양성이 나 인간건강에 대한 위험을 방지, 감소시키는 방법으로 수행되도록, 협약당사 국이 보장하여야 한다.”고 규정하였다. 생명공학 안전성 의정서는 「유엔해양 법협약」 제196조 및 「생물다양성 협약」의 이행에 관한 문제를 해결하기 위한 것이다.

「유엔해양법협약」 제196조는 자국의 관할권이나 통제하의 기술의 사용으로 부터 해양환경오염을 방지 경감 통제하기 위하여 필요한 조치를 취한다는 것 으로, 검증되지 아니한 과학기술의 사용으로<sup>67)</sup> 해양환경이 훼손되지 않도록

67) 이러한 예로, 적조구제를 위하여 고주파를 사용하거나 황토살포 또는 황토성분을 강화한 화학물질의 사용 등이 있다. 고주파는 치어 포자에 부작용을 유발하고 황토살포는 해양생물의 질식을 유발하거나 또 안전성이 검증된 바 없다. 황토추출물의 사용은 관행적으로 이루어지고 있는 황토 살포를 기성사 실로 보고(안전성 검증) 이를 확장한 것이다.

필요한 조치를 할 의무가 그 과학기술의 관할권이나 통제권을 가진 국가에게 있다고 말하고 있다. 또 다른 하나는 “각국은 외래종이나 새로운 종의 고의적 우발적 도입으로부터 발생하는 해양환경오염을 방지 경감 통제하기 위하여 필요한 조치를 취한다.”는 것이다. 이는 해양환경의 자연 상태를 유지해야 하는 국가의 의무를 규정한 것이다.

## (5) 국제협력의무

「유엔해양법협약」 제197조는 “협약당사국은 ……이 협약과 합치하는 국제규칙, 기준, 권고관행 및 절차의 수립 및 발전에 협력한다.”고 하고<sup>68)</sup> 동 협약 제201조에서는 “……규칙, 기준, 권고관행 및 절차를 수립하고 발전시키기 위한 적절한 과학적 척도를 설정하도록 협력한다.”고 규정하였다. 「유엔해양법협약」은 해양오염을 방지, 경감, 또는 통제하기 위한 국제규칙과 기준을 구체적으로 규정하지 않고 있으며 과학적 척도를 규정할 수 없었다. 그러므로 협약 당사국은 국제규칙, 기준, 권고관행 및 절차의 수립 발전에 협력하도록 하였다. 협력의 내용물이 광범하고 추상적이어서 결국 협력의 형태에 초점을 맞추기 때문에 의무의 실질이 되었다. ‘권한 있는 국제기구를 통하여’라고 하여 협력 방식에 대하여 약간의 제약을 두었다. 국제규칙이나 기준 그리고 척도 등은 특수한 지역 특성을 반영해야 하기 때문에 지구적 차원 외에 지역적 차원의 국제규칙, 기준 등의 수립 발전에 협력하는 것도 포함되었다. 국제규칙은 구속력을 갖는 국제법, 국제규범을 말하며 기준은 수용환경의 성격을 규정하는 환경기준, 구체적 배출행위자에게 부과되는 배출허용기준, 생산과정의 유형을 구체화 하는 과정기준, 생산품의 성격을 규정하는 제품기준이 있다. 협약 제201조의 척도란 기준을 구성하는 개개 항목의 등급을 말한다.

협약 제198조는 “…… 해양환경이 피해를 입을 급박한 위험에 처하거나 피해를 입은 것을 알게 된 경우, 그 국가는 피해예상 국이나 국제기구에 신속히 통보한다.”고 규정하였다. 긴급사태시 통보의무를 규정한 것이다. 이는 「유엔해

68) 1973년 호주가 제출한 초안은 “국가들은 전 지구적 지역적 국가적 차원에서 다른 국가들과 또는 국제기구와 협력하여 해양오염의 방지를 위한 국제규칙과 기준 절차를 만들어야 한다.”고 하였는데 1975년 77그룹은 ‘특수한 지역특성’과 ‘개발도상국의 경제적 능력과 경제개발의 필요’라는 문구를 삽입할 것을 요구하였고 전자는 동조에 포함되었고 후자는 제199조에 포함되었다.

양법협약」 제197조, 199조, 제200조, 제201조에서의 ‘협력한다.’, ‘촉진시킨다.’, ‘노력한다.’와 같은 규정형식과 다른 것이다. 또 ‘신속히’라는 용어는 ‘지체 없이’의 의미로 새긴다. 통보의무자는 ‘해양환경이 ……급박한 위험에 처하거나 피해를 입은 것을 알게 된 협약당사국’이며 통보를 받을 자는 피해예상국과 국제기구이다. 또 피해지역에 있는 협약당사국은 피해방지나 최소화에 협력하고 또 이러한 목적을 위하여 협약당사국은 공동으로 오염사고에 대처하기 위한 비상계획을 개발하고 촉진시켜야 한다.(협약 제199조) 원칙적 협력의무를 부과한 것인데 대체로 국가관할권 문제 때문에 공동대처가 쉽지 않다. 특히 국제협력이 요구되는 폐쇄해나 반 폐쇄해의 경우에는 관할권의 주장이 중첩되거나 분쟁중인 해역이 있는데 이런 경우에 국제협력이 잘 이루어지지 않는다.

또 협약 제123조는 “…… 권리행사와 의무이행에 있어서 서로 협력한다.”고 규정함으로써 폐쇄해나 반 폐쇄해가 현명한 이용의 원칙이 적용되는 ‘공유자원’이다. 라는 관점을 지지하지 아니하고 원칙적 협력의무에 머무르게 되었다.<sup>69)</sup>

#### (6) 개발도상국의 능력형성

개발도상국은 해양환경의 보호 및 해양오염 통제에 있어서 선진국과 같은 출발선에 있는 것이 아니고 또 상당기간 이러한 상태가 지속될 것으로 예상된다. 개발도상국의 요구가 있기도 했지만 선진국의 입장에서조차 법률공동체의 형성에 결함이 있다는 것을 인식한 결과로 협약 제202조, 제203조가 채택되었다. 협약 제202조는 “협약당사국은 직접 또는 국제기구를 통하여 해양환경의 보호 및 해양오염 통제를 위하여 개발도상국에 대하여 과학적, 교육적, 기술적 지원 등을 행하고 환경영향평가 준비 및 심각한 사고의 영향을 최소화하기 위한 지원을 제공한다.”고 규정하였고 협약 제203조는 국제기구가 해양환경보호를 위하여 개도국에 기금과 기술원조 등을 행하도록 하였다. 이와 같은 개발도상국의 능력형성에 관한 조항은 이후 거의 모든 환경협약이나 선언 등에 포함되었다. ‘전 지구적 실천계획’ (GPA)의 제4장 ‘국제협력’ 중 A.(능력형성), B.(재원의 동원)는 협약 제202조 및 제203조를 상당히 구체화한 것이다.

69) P.W. Birnie and A.E. Boyle, *op. cit.*, p.409



1972년 스톡홀름선언은 ‘경제, 사회개발이 인간의 쾌적한 삶과 작업환경을 보장하는데 필수적이며(원칙8), 미개발로 야기되는 환경결핍은 재정 및 기술지원을 통한 지속적인 개발로 잘 치유될 수 있다고 선언하고 있다(원칙9) 또한 모든 국가의 환경정책은 개발도상국의 개발 잠재력을 증진시켜야 하며 개도국의 산업화를 방해하여서는 아니 되며(원칙11) 개도국의 상황과 특별한 필요성을 고려하고 환경을 보전하고 개선하기 위해 자원이 이용되어야 한다(원칙12)고 규정하였다. 제3차 유엔해양법회의는 이러한 주장을 협약에 반영하였다. 개도국의 해양오염을 방지 경감 및 통제하기 위해 협약당사국이 취할 조치는 사용가능한 최선의 방법과 각국의 능력에 맞는 것이면 된다(제194조). 또한 육상기인 해양오염관리에 관한 규칙, 기준, 권고관행 등을 제정함에 있어서도 개발도상국의 지역적 특성, 경제적 능력 및 경제개발의 필요성을 고려하도록 하였다(제207조 제4항). 그리고 사고영향을 최소화하거나 환경영향평가를 준비함에 있어 특히 개도국을 지원할 의무가 있다(207조).

개도국에 대한 지원 문제는 1970년대에 제기되었다. 1973년 호주의 기술지원에 대한 제안이 있었고 그 후 케냐가 상세한 규정을 담은 초안을 제출하였다. 1976년 비공식 법률전문가그룹의 작업문서를 기초로 작성된 초안에서 협약동조와 유사한 모습을 갖게 되었다. ‘개발도상국의 능력형성’의 목표는 재정적 기술적 어려움 때문에 해양환경의 보호와 보전이라는 의무가 부담스러운 개발도상국을 지원하여 그 의무를 감당하게 하려는 것이었고 의무자체를 면제하려는 것이 아니었다. 그러나 후에 점차적으로 ‘의무는 동일하되 차별적 책임을 부담’하거나 ‘경감된 의무’를 부담하자는 주장이 나타나게 되었다.

## (7) 해양환경감시 및 환경영향평가

협약 제204조는 “협약당사국은 ……해양환경오염의 위험이나 영향을 인정된 과학적 방법에 의하여 관찰, 측정, 평가 및 분석하기 위하여 노력한다.”고 하였고, “자국이 허가하거나 참여하는 모든 활동이 해양환경을 오염시킬 가능성이 있는지의 여부를 결정하기 위하여 그 활동의 영향을 계속 감시한다.”고 규정하였다. 또 협약 제205조는 “제204조에 따라 획득한 보고서를 발간하거나 국제기구에 제출하며, 모든 국가가 이용할 수 있도록 한다.”고 하였다. 또 협약 제206



조는 “협약당사국은 자국의 관할권이나 통제 하에 계획된 활동이 해양환경에 오염 등을 가져올 것이라는 근거가 있는 경우, 이러한 활동의 해양환경에 대한 잠재적 영향을 평가하고 보고서를 송부한다.”고 규정하였다. 먼저 제204조와 제206조의 관계를 보면 환경영향평가는 환경에 중대한 위협이 될 수 있는 구체적인 활동의 잠재적 영향을 평가하는 특별한 의무임에 반하여 환경감시는 통상적인 감시기능을 수행하는 일상적 의무인 데에서 차이가 있다. 환경영향평가는 특정 활동이 개시되기 전에 계획된 활동의 잠재적 영향을 평가하는 것이며 환경감시는 진행되고 있는 활동을 추적, 감시하는 것이다. 환경감시에 제한이 있는데 협약당사국은 ‘다른 국가의 권리와 양립하는 범위 내에서’ 환경감시를 수행하여야 한다. 마찬가지로 제206조 역시 ‘자국의 관할권이나 통제하에 계획된 활동’이라는 제한이 따르고 있다. 특히 다른 나라가 위협이나 영향을 인지할 수 있게 하였다.

또, 해양환경감시 결과보고서나 환경영향평가 결과보고서는 국제기구에 제출토록 하여 모든 국가가 이용할 수 있도록 하였다. 환경감시 방법에 관하여 협약 제204조는 ‘인정된 과학적 방법’에 의하여 실행하도록 하였는데 ‘국제적으로 인정된’ 또는 ‘권한 있는 국제기구에 의해 인정된’ 정도로 세길 수 있겠다. ‘인정된 과학적 방법’에 대하여 “해양오염의 관찰, 측정, 평가, 분석 등의 감시활동에는 당연히 과학적인 방법이 사용된다는 점을 감안하면 별 의미가 없다.”고 하는 의견도 있으나<sup>70)</sup> 과학적 결과물은 과학적 방법이 누적적으로 또는 병렬적으로 사용된 후 발생하고, 국가들이 사용하고 있는 과학적 방법의 질적 수준이 큰 차이가 있어서 보고서나 논문을 평가할 때 먼저 과학적 방법을 체크하는 현실을 감안하면 ‘인정된 과학적 방법’은 상당히 의미 있는 문구라고 하겠다. 그러므로 국제사회에서 과학적 방법의 통일성을 요구하게 되었다. 제206조는 ‘실행 가능한’한 평가라고 규정하여 협약당사국의 과학·기술적 능력에 따라 평가할 수 있게 하였는데 통일성이라는 측면에서 취약한 규정이었다. UNEP는 1987년 환경법에 관한 전문가 그룹에 의한 검토를 거친 후 ‘환경영향평가에 관한 목표와 원칙’을 채택하여 환경영향평가 방법의 통일성을 유지케 하였다.

활동의 잠재적 영향평가와 해양환경오염감시는 공통의 규제기준에 관한 합

70) 이창위 외, 전제서, 347쪽.

의가 존재하지 않는 경우에는 특별한 중요성을 갖는다. 이는 이 두 가지 의무가 해양환경의 질에 대한 충격을 도외시 하는 일방적 결정을 제한하기 위한 유일한 절차적 메커니즘을 제공하기 때문이다. 협약 제204조 제2항의 규정 중 만약 공해의 해양환경에 대하여 유해가 예견될 때에도 활동을 허가하였던 해당 국가는 그 해양오염을 감시하고 국제기구를 통해 다른 국가에 통보하여야 한다. 이러한 보고절차는 해양오염위험이나 영향평가에 관한 당사국 회의를 가능케 하고 해당국가의 규제 행위에 대한 사실상의 압력을 행사할 수 있게 해준다. 그러나 이 규정은 해양오염을 당한 국가에게 사전에 협의 받을 권리를 창설한 것은 아니다.<sup>71)</sup>

#### (8) 환경보전 책임과 손해배상책임

협약 제235조는 “각국은 해양환경의 보호와 보전을 위한 국제적 의무를 이행할 책임을 진다. 각국은 국제 법에 따라 손해배상 책임을 진다. 각국은 자국 관할권 하에 있는 자연인이나 법인에 의하여 야기된 해양환경 오염으로 인한 손해에 관하여 자국의 법제도에 따라 신속하고 적절한 보상이나 그 밖의 구제를 위한 수단이 이용될 수 있도록 보장한다. 각국은 해양오염손해에 대한 신속하고 적절한 보상을 보장할 목적으로 손해평가와 손해보상 및 분쟁해결을 위한 책임에 관한 현행 국제법의 이행과 국제법의 점진적 발전을 위해 협력하고 강제보험이나 보상기금 등 적절한 보상지급에 관한 기준과 절차의 발전을 위하여 협력한다.”고 규정하였다. 「유엔해양법협약」 제194조 제2항은 “모든 국가는 그들의 관할권이나 통제하의 활동이 타국과 그 환경에 대하여 손해를 주지 않고 수행되도록 보장하는데 필요한 모든 조치를 취하여야 한다.”고 규정하였고 협약 제235조가 환경보전에 관한 국가의 국제책임을 규정하였다. ‘국제적 의무’는 조약법상 의무 외에도 관습법상 의무를 포함한다. 협약당사국은 국제법에 따라 손해배상 책임을 진다. “각국은 …… 해양환경오염 손해에 관하여 자국의 법제도에 따라 보상이나 그 밖의 구제를 위한 수단이 이용될 수 있도록 보장한다.”고 하여 자국 관할권하의 자연인이나 법인은 자국의 법제도를 이용할 수 있도록 하였다. 제235조 제3항은 “해양환경으로 인한 오염손해에 대하

71) P.W. Birnie and A.E. Boyle, *op.cit.*, p.415~416.

여 보상을 보장할 목적으로 국제법의 이행과 국제법의 발전을 위해 협력하여야 한다.”고 하였다. 현행 국제법에 있어서 손해평가, 손해보상 및 분쟁해결에 관하여 여러 이견이 노출되고 있어서 국제법의 이행과 발전을 위해 협력하여야 한다고 하였다. 손해의 국제적 청구가 가능하려면 예컨대 책임의 한도, 보상액 결정의 기준과 절차, 보상 청구절차 등에 관하여 상세한 규정을 두어야 하는데, “현행 국제법의 이행에 협력하여야 한다.”고 하였으므로 협약당사국이 협의하여 정하도록 한 것이다. 제2항은 국내법 제도에 따라 보상을 청구하도록 한 것이다. 오늘날 대부분의 국가에서 이러한 국내법제도가 마련되어 피해자는 국내법에 따라 자국의 법원이나 원인행위가 발생한 외국의 법원에 보상청구를 할 수 있다. 그러나 오염자를 가려내거나 다수 오염자(국가)의 책임한도를 규명하는 것은 어려우며, 피해국이나 가해국의 법원 중 택일하는 문제와 배상청구의 준거법을 정하는 문제, 승소한 판결을 외국에서 집행하는 문제 등 난제들이 쌓여있다. 협약 제235조는 국가책임에 관하여 골격을 형성한 것인데 후속발전은 유엔국제법위원회의 국가책임 문제에 관한 법전화작업의 추진이 거론될 수 있으며 특히 2001년에는 ‘국제위법행위에 대한 국가책임에 관한 규정초안’과 ‘위험한 활동에서 야기되는 국경 간 손해의 방지에 관한 협약초안’이 채택되었다. 전자는 국가의 국제위법행위에 따른 국제책임을 규율하고 있는데, 국가의 국제위법행위는 그 행위가 국제법상 당해국가에게 귀속되고, 그 국가의 국제의무의 위반을 구성할 때 성립한다. 반면에 후자는 국제법에 의하여 금지되지 아니한 활동으로서 국경 간 손해를 야기할 위험을 수반하는 경우에 적용된다.<sup>72)</sup> 또 1993년 유럽심의회에 의한 “환경에 유해한 활동으로 인한 손해에 대한 민사책임 협약”이 성립하였고 1969년 유류오염에 의한 민사책임에 관한 협약, 1971년 국제기금협약 등이 있다. 또 협약 제235조와 관련된 조항으로 협약 제304조(손해배상책임), 제223조(소송을 용이하게 하기 위한 조치), 제229조(민사소송의 제기)가 있다.

## (9) 분쟁의 해결

「유엔해양법협약」 제279조는 “당자국은 ……모든 분쟁을 국제연합헌장 제2

72) 이창위 외. 전거서, 395-396쪽.

조 제3항의 규정에 따라 평화적 방법에 의하여 해결하여야 하고 이를 위하여 헌장 제33조 제1항에 제시된 수단에 의한 해결을 추구한다.”고 규정하였다. 그런데 유엔헌장 제2조 제3항은 “모든 회원국은 국제분쟁을 평화적 방법에 의하여 국제평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 않도록 해결하여야 한다.”고 하였으므로 “평화적 방법”에 대한 정의가 없고 다만 ‘국제평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 않는 방법’이라는 한정어가 있으므로 결국 평화적 방법이란 “국제평화와 안전 그리고 정의를 위태롭게 하지 않는 방법”이라고 해석한다. 헌장 제33조 제1항에 제시된 수단은 교섭, 심사, 중개, 조정, 중재재판, 사법적 해결, 지역적 기관 또는 지역적 약정의 이용, 당사자가 선택하는 다른 평화적 수단이며 이러한 8개의 수단 중 하나를 선택하는 것은 분쟁당사국에 일임되어 있다. 또한 협약 제279조는 국제분쟁을 제3자의 해결에 부탁하도록 법률상 의무를 부과한 것은 아니다.

협약 제284조는 “…… 분쟁 당사자인 당사국은 제5부속서에 규정된 조정절차에 따라 분쟁을 해결할 것을 제의하고 타방이 이를 수락하는 경우 분쟁을 조정에 부탁할 수 있다.”고 규정하고 있다. 조정위원회는 당사자 간의 별도합의가 없으면 스스로 조정절차를 결정한다. 조정위원회는 분쟁해결을 위하여 적절하다고 생각되는 권고를 서면으로 작성하여 사무총장에게 기탁하고 사무총장은 당사국에 송부한다. 위원회의 결론이나 보고서는 당사자들에게 구속력이 없다.

협약 제287조는 강제절차의 선택제도를 도입한 것이다. 동조 제1항은 “당사국은 분쟁해결을 위하여 국제해양법재판소, 국제사법재판소, 제7부속서에 따라 구성된 중재재판소, 제8부속서에 따라 구성된 특별중재재판소 중 하나 또는 그 이상을 선택할 자유가 있다”고 규정하고 있다. 만약에 어떤 당사국이 자발적으로 선택선언을 하지 않는 경우에는 제7부속서에 따라 구성된 중재재판소를 수락한 것으로 본다. 협약 제8부속서는 어업, 해양환경의 보호 및 보전, 선박에 의한 오염과 투기에 의한 오염을 포함하는 항행과 관련된 분쟁을 해결하기 위한 특별재판절차를 마련하고 있다. 2개의 중재재판소는 독자적으로 절차를 결정한다. 재판소 판정은 분쟁의 사실 문제에 국한되며 이유를 제시하여야 한다. 판정은 최종적이며 상소할 수 없고 당사국은 판정을 이행하여야 한다. 중재재판은 국제법 뿐만 아니라 형평과 선과 같은 기준을 적용할 수 있다(협약 제

293조).

국제사법재판은 상설재판소가 모든 사건에 동일한 재판준칙을 적용하여 행하는 재판으로 국제사법재판소와 국제해양법재판소가 있다. 국제해양법재판소는 협약 제6부속서에 따라 구성된다. 국제해양법재판소는 협약 당사국과 당사국 이외의 주체도 소송당사자가 될 수 있다. 궐석재판을 인정하고 있고, 재판소 결정은 최종적이며 모든 분쟁당사국을 구속한다. 물론 특정사건에 대해서만 구속력을 갖는다.

## 다. 육상기인 해양오염에 관한 협약당사국의 의무

### (1) 육상기인 해양오염방지법령 입법의무

협약 제207조는 “협약당사국은 국제적으로 합의된 규칙, 기준 및 권고관행과 절차를 고려하여…… 육상기인 오염원에 의한 해양오염을 방지하기 위하여 법령을 제정한다.”고 하였고 “필요한 그 밖의 조치를 취한다.”, “법령제정이나 필요한 그 밖의 조치를 취할 때 적절한 지역차원에서 각국의 정책을 조화시키도록 노력한다.” 또 “개발도상국의 지역적 특색, 경제적 능력 및 경제 개발의 필요성을 고려하여 …… 세계적, 지역적 규칙, 기준 및 권고관행과 절차를 확립하기 위하여 노력한다.”, “……법령, 조치, 규칙 및 권고관행과 절차는 특히 지속성 있는 유독, 유해한 물질의 해양환경으로의 배출을 가능한 한 최소화시키기 위한 것을 포함한다.”고 규정하였다. 협약 당사국이 국내법령을 제정함에 있어 국제적으로 합의된 규칙 등을 단지 고려하도록 되어있어 국가의 권한이 크고 국제규칙에 구속되는 정도가 대단히 취약하다.<sup>73)</sup> 그러므로 협약당사국은 직접적 국제간섭 없이 독자적인 규칙을 제정할 수 있기 때문에 국제적으로 제정된 규칙 등보다 엄격하거나 완화된 법령을 채택할 수 있다. 또 세계적, 지역적 규칙, 기준 및 권고와 절차를 제정할 때 지역적 특색, 개발도상국의 경제적 능력, 경제개발의 필요 등을 고려하도록 되어 있어 세계적 지역적 규칙 등을 제정하기 어렵게 되어 있다. 또 지금까지 육상기인 해양오염에 관해 국제적으로 합의된 규칙, 기준, 관행 및 절차는 그다지 많지 아니하고 일부 지역에 국

73) 이용희, 전제논문, 88쪽.

한된 지역협약에 존재하고 있다.

제 207조 제1항은 “…… 강, 하구, 관로, 배출시설을 포함한 육상기인 오염원으로부터 해양환경오염을 방지, 경감, 통제하기 위하여 ……”라고 규정하였는데 이는 포괄적으로 모든 육상기인 오염원을 관리하겠다는 의도가 표현된 것이고 4개의 오염원은 대표적인 것을 예시한 것이다. 그런데 해안가에 위치한 저유소, 제철소, 정유공장 기타 화학공장, 발전소 등 해안시설(국내법상으로는 해양시설)로 부터의 해양환경오염이 가능하므로 후속 지역 협약은 해안시설로 부터의 오염을 추가하여 관리한다. 또 1996년 지중해 의정서, 1999년 카리브해 의정서는 육상기인 오염원 이외에 육상기인 활동을 관리대상에 포함시키게 되었다. 1995년 워싱턴 선언이나 전 지구적 실천계획은 “육상기인 활동으로부터 해양환경보호”라는 용어를 사용하여 육상기인 활동을 좀 더 포괄적 의미로 사용하고 있다.

협약 제207조 제3항에서 “법령제정이나 필요한 조치를 취할 때 지역적 차원에서 각국의 정책을 조화시키도록 노력한다.”고 규정하였는데 이는 육상기인 오염원에 의하여 영향을 받을 수 있는 인근 국가 간의 정책을 조화시키도록 하고, 당연한 규정이지만 “노력한다.”고만 규정하여 법률적 의미를 상실케 하였다. 제207조 제4항은 다만 “권한 있는 국제기구나 외교회의를 통하여 ……세계적, 지역적 규칙 등을 확립하기 위하여 노력한다고 하였으므로 직접 교섭과 같은 것은 배제되었다. 또 권한 있는 국제기구가 유엔환경계획(UNEP)이라는 주장이 있지만 육상기인 해양오염을 다룰 보편적인 국제기구가 없었고 육상기인 오염원이 다양하기 때문에 여러 국제기구의 참여가 불가피하므로 ‘권한 있는 모든 국제기구들’로 표현되었다.

협약 제207조 제3항, 제4항에서 “……을 위하여 노력한다.” 또는 “… 국가의 경제적 능력 등을 고려하여…”라고 규정한 것은 현저한 규범적 내용이 없거나, 그 조항의 권장적 성격을 나타낸다. 이는 「유엔해양법협약」 제정 당시 국가가 다른 해양오염원에 관하여 부과되었던 것과 같은 수준의 국제 통제를 약속하지 않기를 원했고 낮은 수준의 국제규제를 원했기 때문이다. 특히 다른 국가 우선순위(예컨대 개발)에게 선호를 제공하기 위하여 보다 큰 국가의 자유를 원했다. 협약 제123조 역시 “폐쇄해 또는 반 폐쇄해 연안국은 ……권리행사와 의무이행에 있어서 서로 협력한다.”고 규정하여 국제규범을 설치하려는 의도에



대하여 회피적이었다고 판단된다.<sup>74)</sup>

협약 제207조는 육상기인 오염원 통제를 위한 국내 법령 등의 제정에 있어 국제법적 의무주체는 체약국임이 틀림이 없으나 동조 제2항의 규정 즉 육상기인 해양오염을 통제하기 위하여 어떤 조치를 취하는 것은 상당히 불명확하다. 결국 어떤 조치를 취해야 되는지를 결정하는 것은 체약국이 될 것이다. 또 그 조치의 성격과 관련하여 지역적 조치인지 전 지구적 조치인지 국내적 조치인지 또 쌍무적 성격을 갖는 것인지 등에 대하여도 결국 체약국이 결정하도록 되어 있다. 어떤 오염물질이 규제와 통제를 요구하는지를 결정하는 것도 결국 국가에 달려있다고 해석한다. 동조 제5항은 지속성 있는 모든 유독, 유해한 물질의 해양환경으로의 배출을 최소화하는 것을 포함한다고 규정하였고, 이는 해양오염을 일으키는 오염물질의 배출을 최소화 하는 것이므로 해양오염을 일으키는 배출을 명확히 할 필요가 있는데 협약 제1조제1항4호의 ‘해양환경오염’의 정의가 구체적이지 못해서 여러 가지 해석의 여지를 남기고 있다. 그러므로 후속 지역협약들은 「어떤 물질이 어떤 상황에서 오염을 야기하는 것으로 취급 받는지」를 규정하는 일을 중요하게 생각하게 되었다.<sup>75)</sup>

「유엔해양법협약」 제207조는 국제규칙으로서 의미가 적고 좀 더 구체화해야 할 부분이 많기 때문에 지역협약이나 선언, 지침, 별도의 국제규칙 등에 의하여 보완되고 보충되고 있다. 1985년 육상기인 오염으로부터 해양환경을 보호하기 위한 몬트리올 지침과 1995년 육상기인 활동으로부터 해양환경보호에 관한 워싱턴 선언 및 육상 활동으로부터 해양환경을 보호하기 위한 전 지구적 실천계획 그리고 2001년 「잔류성 유기오염물질 관리를 위한 스톡홀름 협약」이 성립되었다.

협약 제207조는 국제법규로서의 의미가 적은 것이나 육상기인 오염원 규제에 관하여 골격을 형성한 것이고 규칙 등이 수시로 재검토 되도록 되어 있고 실제로 동조에 따라 육상기인 오염원 규제의 실행이 따라오고 있으므로 그런 점에서 의미가 있다고 하겠다. 더욱이 제5항에 따른 국제협약이 성립하고 발효된 것은 중요한 계기로 평가 될 수 있다.

협약 제212조는 대기로부터 또는 대기를 통한 오염문제를 다루고 있다. 대기를 통한 해양오염을 별도의 조문으로 규율하고 있는 것이다. 동 조는 선박, 항

74) P.W. Birnie and A.E. Boyle, *op.cit.*, pp.409-410

75) *Ibid.* p.409.

공기의 운항 중 발생한 오염도 규율대상에 포함시켰다. 동 조 제3항은 동 협약 제207조 제4항과 비교하여 지역적 차원의 접근방법을 강조하지 않고 있다.<sup>76)</sup>

## (2) 육상기인 오염관련 법률의 집행의무

협약 제213조는 “협약당사국은 …… 국제규칙과 기준을 이행하는데 필요한 법령을 제정하고 그 밖의 조치를 취한다.”고 규정하였다. 협약당사국은 자국 법령 및 국제규칙과 기준을 이행하여야 하고 그 이행방법은 당사국에서 효력 있는 국내법령을 제정하거나 그 밖의 조치를 취하는 것이다. 협약당사국은 제207조에 따라 제정된 자국 법령을 집행하거나, 육상기인 해양오염을 통제하기 위하여 국제기구나 외교회의를 통하여 수립된 적용 가능한 국제규칙과 기준을 이행하여야 한다. 그런데 ‘적용 가능한 국제규칙과 기준’이 무엇인지는 분명하지 않으나, 협약의 규칙이거나 관습법상 규칙이든 관계없이 관련당사국에 구속력 있는 국제규칙을 의미한다는 것으로 해석된다.<sup>77)</sup>

협약 제 213조와 제207조를 통합하여 해석하면, 국가의 육상기인 오염관련 법령의 제정의무는 국제법상 의무이고, 그 법령은 국제규칙과 기준을 반영하여야 하고, 국제법과 국내법이 상충하는 경우에는 국제 법을 우선하여야 한다. 그리고 이러한 법령의 집행주체는 협약당사국인 국가가 된다. 예컨대 투기에 의한 해양오염관련 법률 집행의 경우에는 집행주체가 연안국, 기국, 선적국 등으로 다양하게 나타남에 반하여 육상기인 오염관련 법률 집행은 각 협약 당사국이 주체가 된다. 이러한 육상기인 오염에 관련된 법령의 집행은 국제법상으로 설정된 국가의 의무이다. 그러므로 협약당사국은 협약 제213조에 따라 취한 조치가 불법적이거나 합리적으로 요구되는 한도를 넘는 경우 이런 조치 때문에 자국에게 책임이 돌아오는 손해나 손실에 대하여 책임을 진다.

## 라. 전 지구적 차원의 국제법체계의 한계

육상기인 해양오염규제에 대한 전 지구적 차원의 법체계가 더디게 발달하고 미약한 상태에 있는 것은 여러 가지 이유가 있다. 먼저, 육상기인 해양오염을

76) 이용희, 전게논문, 89쪽.

77) 이창위 외, 전게서, 365쪽.

야기할 수 있는 활동은 대체로 각국의 영토주권 내에서 발생하고 그 활동이 해양환경에 미치는 부정적 영향도 각국의 영토주권 내에 한정된다고 생각되었다. 사실, 육상기인 해양오염을 야기할 수 있는 활동은 국가의 경제 산업 사회 발전을 위한 핵심적 국가발전프로그램과 직접적인 관련성을 가진다. 육상기인 오염을 규제하기 위하여 사용되는 조치의 경제적 비용이 상당히 높고 제약되거나 금지되는 활동이 많을 수 있기 때문에 국가의 경제 산업 사회 발전을 지연시키거나 부정적 영향을 미칠 수 있다. 그러므로 각국은 법률적으로 지속력 있는 문서를 통해 경제적 발전 등을 저해할 수 있는, 육상기인 해양오염규제를 국제법제화하려는 시도를 승인하기를 꺼리게 된다. 둘째, 육상기인 오염규제는 다른 오염원에 기인한 오염규제에 비하여 복잡하다. 다양한 오염물질과 오염 활동이 존재하며 또 시간경과에 따라 오염물질 및 활동의 성격과 부정적 영향 정도가 변화하고 있다. 육상기인 해양오염을 통제하거나 환경손상을 방지하기 위하여 다양하고, 차원이 다른 조치들이 요구된다. 그리고 육상기인 해양오염은 다양한 경제 분야에 영향을 미치므로 여러 육상기인 오염규제조치 간의 균형점을 찾기 어렵다. 셋째, 해양의 지리적 생태적 차이가 대단히 크다. 전 세계의 해양을 하나의 단어로 통일할 수 없다. 조류 해류 해풍의 움직임이 다양하고 오염정도도 연안마다 다양하게 나타나고 있다. 해수교환이 적은 만이나 폐쇄해 반 폐쇄해는 육상기인 오염에 심각한 영향을 받고 있으며 도시해안 등은 보호가치가 대단히 높은 공간이다. 그러므로 모든 해양에 공통적으로 적용되는 국제규칙을 만들거나 그것을 집행하기가 곤란하다. 넷째, 선진국과 개도국 간의 경제적 기술적 격차가 있다. 개도국은 육상기인 해양오염을 방지 통제하기 위한 충분한 재정적 기술적 능력을 갖추지 못하고 있다. 개도국은 빈곤경감이 절대적으로 중요한 과제이며 육상기인 해양오염에 관심을 기울일 여지가 적다. 선진국과 개도국 간의 이러한 재정적 기술적 격차는 전 지구적 차원에서 공통적으로 적용되는 규칙이나 기준을 만드는데 큰 어려움을 제공한다. 「유엔해양법」 협약이나 비기속적 국제문서에 개도국에 대한 경제적 기술적 원조를 부여 하도록 하는 규정이 포함되어 있는 것은 이러한 격차를 완화하려는 시도이다.<sup>78)</sup>

전 지구적 차원에서 육상기인 해양오염을 규제하는 통일적이고 세부적인 규

78) Yoshifumi Tanaka, *op. cit.* pp.8-9.

칙을 확립하는 것이 쉽지 아니하다. 이런 규칙은 국가, 지역 또는 구체적 해양의 특정 수요와 상황에 적응하는 과정이 필요하며 보다 구체적이고 세부적인 규칙이나 기준을 담을 수 있는 지역협정이 육상기인 해양오염을 방지 통제하는데 중요한 역할을 할 것으로 생각된다.

## 제 2 절 지역적 국제규범

### 1. 서

지역 간 격차는 공통의 지구적 접근방법의 선택을 어렵게 하고 있다. 지역적 격차는 환경에 대한 인식, 경제적 능력, 개발 필요성에 대한 인식, 육상기인 오염통제 조치의 신속성, 지역적 특성, 책임부담의 균일성 등에서 큰 편차를 보여주고 있다. 국가들은 자신에 속한다고 믿는 주권적 권리를 공통의 지구적 접근방법의 채택을 위하여 국제기구나 국제사회에 이양하기를 꺼려했고 오히려 주권적 권리를 확고히 함으로써 국가자신의 행동의 자유를 확보하기를 원했다. 육상기인 해양오염원이 잘 통제되기를 원했지만 그렇다고 주권적 권리의 일부를 이양하기에는 불안감이 존재했다.<sup>79)</sup> 더욱이 「런던덤펍협약」과 같은 지구적 협약체제가 존재하지 아니한 경우에 주권국가들이 육상기인 오염통제를 위한 지역협약체제를 선호하는 것은 어쩌면 현실적이기도 하다.

지역협약체제에서는 지역격차가 완화되기 때문에 전 지구적 협약체제에 비해 상대적으로 협약체제의 성립이 용이하고 지역적 특성을 반영할 수 있고 책임의 균일성이나 공통의 기준을 추구할 수 있으며 유사한 경제적 능력, 환경적 인식, 개발 필요성, 등을 가질 수 있는 것이다.

「유엔해양법협약」 제207조 제3항은 “각국은 법령제정이나 육상기인 오염통제와 관련하여 적절한 지역차원에서 각국의 정책을 조화시키도록 노력한다.”고 규정하였다. 동조 제4항은 지역적 규칙 등의 확립을 위하여 노력한다고 규정하였다.

해양오염에 관한 지역적 협약은 크게 2가지 그룹으로 구분할 수 있다. 하나는 유엔환경계획의 지역 해 프로그램의 일환으로써 유엔환경계획의 후원 하에

79) P.W. Birnie and A.E. Boyle, *op. cit.*, p.419

체결된 협약들로 유엔환경계획이 생각하고 있는 획일적 패턴의 원칙을 규정하고 있다. 그것은 육상기인 오염원을 통제하기 위하여 노력하는 일반적 의무를 설정하고 오염물질을 분류하여 해양오염을 통제하기 위한 조치를 취할 당사국의 노력을 요구하고, 개도국의 차별화된 의무를 인식하여 개도국이 자신의 우선순위와 능력에 일치하여 행동하는 행동의 자유를 허용한다. 이러한 유엔환경계획의 지역 해 프로그램의 일환으로 성립된 협약들은 「유엔해양법협약」 제207조와 연결되어 있다. 「유엔해양법협약」 제207조가 느슨한 형태를 가지고 있어서 동 지역협약 역시 규범적 측면에서 큰 진전을 가져오지 못했다. 사전에 방원칙이나 오염자 비용 부담의 원칙과 같은 것은 개정된 지중해 육상기인 오염원 의정서 외에는 거의 모든 문서에서 발견되지 않는다.<sup>80)</sup>

다른 하나는 선진국의 공업 활동에서 야기된 해양오염을 방지하기 위한 협약으로 주로 유럽제국에서 발달하였고 특히 반 폐쇄해나 폐쇄 해에 적용되는 협약이다. 대표적인 것으로 1992년 「동북대서양 해양환경보호를 위한 협약」과 1992년 개정된 「발트 해 지역 해양환경 보호협약」이 있다. 유럽식 지역 협약은 육상기인 오염원만을 다루지 아니하고 다른 오염원을 함께 다룬다. 그러므로 「라인강 보호협약」과 같은 지역적 규제 제정과 유사성을 가지고 있다. 파리위원회나 헬싱키위원회와 같은 지역적 감독기구를 갖는데 특징적인 것은 이러한 지역 감독기구가 국제회의, 유럽공동체, 유럽안보 및 협력기구와 같은 정치적 기구와 상호작용을 하고 있는 점이다. 지역협약에서 채택된 기준은 권고의 지위를 가지며 오염통제 기준의 설정, 오염을 야기할 가능성이 있는 행위에 대한 허가부여 감독, 채택된 기준을 이행 강제하는 것은 여전히 국가기관의 책임에 놓여있다. 당사국은 부속서에 기재된 우선순위를 따르고 '이용가능 한 최선의 기술'(Best Available Techniques, 이하 BAT라고 한다.), '환경친화적 최선의 실행'(Best Environmental Practice, 이하 BEP라고 한다.)을 사용하거나 고려하여야 한다. 육상기인 오염원을 통제함에 있어 당사국 능력, 지역조건 등을 고려하도록 되어있다. 또 지속가능한 개발, 오염자 비용부담의 원칙, 연안역 통합관리, 생태적으로 중요한 장소의 보호, 자연자원의 보존에 관한 규정, 사전 예방적 접근 방법, 유독성·지속성·생물농축 성 물질의 본질적 감축, 오염물질 감축을 위한 구체적 목표제시 등이 포함되어 있다.

80) *Ibid.*, p. 411

이러한 지역 해 협약 체계는 골격협약(기본조약)과 의정서로 구성되어 있다. 골격협약은 기본원칙이나 일반적 의무만을 설정하고 기술적 표준 등 일반 의무의 상세한 내용은 의정서에 포함시키고 있다. 기본조약은 대체로 “개별적으로 또는 공동으로 해양오염을 방지, 감축할 일반적 의무와 합의된 조치, 절차 및 기준을 정하는 의정서를 채택할 의무”를 조약당사국에 부과하고 있다.<sup>81)</sup>

기본조약에서 기본원칙이나 해양환경보전 필요성에 합의하는 것이 기술적 성격을 가진 세부규칙에 합의하는 것보다 훨씬 용이하기 때문이고, 기본조약을 먼저 체결하고 시간적 여유를 두고 후속부속서나 의정서를 차후에 체결하는 것이 유리하기 때문이다. 세부규칙은 대체로 전문분야인 경우가 많고 관계국간의 이해관계가 충돌하기 때문에 상당기간의 협상과정이 필요하며 후에 새로운 과학적 사실이 발견되는 경우 기본조약을 변경하지 않고 이를 부속서에 반영할 수 있기 때문이다.

## 2. 지역 해 프로그램에 따른 지역협약

유엔환경계획의 지역 해 프로그램은 1974년 시작되었으며 유엔환경계획의 지난 35년간의 가장 중요한 성과물로 간주된다. 지역 해 프로그램은 세계 해양 및 해안지역의 가속화되는 질 저하에 해양 및 해안환경의 지속가능한 관리와 사용을 통하여 대응할 목적을 가졌다. 오늘날 143개국이 유엔환경계획 후원 하에 설립된 13개 지역프로그램에 참여하고 있다. 흑해, 광역카리브, 동아시아 해, 동부 아프리카, 남부아시아 해, 로메 해 지역, 지중해, 북동태평양, 북서태평양, 홍해와 아덴만, 남동태평양, 태평양, 서부아프리카의 지역에 13개의 지역 해 프로그램이 있다. 이 중 6개는 유엔환경계획이 직접 관리하고 있다. 지역 해 프로그램은 실천계획을 통해 작동한다. 대부분의 경우에 실천계획은 지역협약과 부속의정서의 형태로 된 법적 골격에 기초를 두고 있다. 북극, 남극, 발트해, 카스피 해, 북동대서양 지역도 지역 해 프로그램의 가족 멤버이다. 모든 프로그램은 유사한 접근방법을 반영하고 있으나 그 정부나 기구에 의하여 자신의 환경 상 해결하여야 할 숙제에 가장 적절히 대응하기 위하여 조금씩 다르게 운영되고 있다. 지역 해 프로그램의 업무는 나이로비에 있는 지역 해 관리

81) 노명준, 전게서, p.122.



부서에서 조정되고 있으며 RCUs(Regional Coordination Units)는 프로그램의 이행과 지역실천계획의 측면을 감독하고 있다.<sup>82)</sup>

대부분의 지역에서 실천계획은 지역협약과 특정문제에 대한 부속의정서의 형태로 강력한 법적골격에 기초를 두고 있다. 법적구속력 있는 협약은 분명한 용어로 공통의 환경이슈를 합동조정활동을 통하여 대응한다는 정부들의 약속과 정치적 의지를 표현하고 있다. 지역 해 프로그램 중 12개에서 체약국들은 ‘정부들은 실천계획을 이행한다.’는 법적으로 구속력 있는 협약을 채택하였다. 대부분의 협약은 ‘분리되어 있으나 연결된 법적합의’인 추가의정서를 채택하였다.

유엔환경계획의 지역 해 프로그램에 따른 지역 해 협약은 오염으로부터 지중해를 보호하기 위한 「바르셀로나 협약」과 4개의 의정서, 오염으로부터 해양환경을 보호하기 위한 「쿠웨이트 협력협약」과 3개의 의정서, 서아프리카 및 중앙아프리카 해양환경의 보호와 개발에 관한 「아비잔 협력협약」과 의정서, 남동태평양연안지역과 해양환경을 보호하기 위한 「리마협약」과 4개의 의정서, 홍해 및 아덴만 환경보존을 위한 「제다협약」과 의정서, 광역 카리브 해 해양환경보호와 개발을 위한 「카르타헤나 협약」과 2개의 의정서, 동아프리카 지역 해양 및 연안환경 보호관리 그리고 개발을 위한 「나이로비협약」과 2개의 의정서, 남태평양 지역의 자연자원과 환경보호를 위한 「누미아협약」과 2개의 의정서, 「오염으로부터 흑해를 보호하기 위한 협약」과 3개의 의정서, 「동아시아 해 협약(2000)」이 있다.

몇 개의 지역문서는 대단히 효과적이며 그것은 「카르타헤나협약(카리브)」과 「바르셀로나 협약(지중해)」이며 다른 협약은 대체로 제정문제에 시달리고 있다. 1976년 「바르셀로나협약」은 유엔환경계획의 지역 해 프로그램에 따른 첫 지역 해 협정이며 지중해실천계획(1975년)의 통합적 부분이다. 이 협약은 다른 지역 환경협약의 골격모델이 되고 있다. 이런 모델에 따르면 정부들은 실천계획을 이행한다는 법적으로 구속력 있는 일반합의 또는 골격협약을 채택하는 것부터 시작한다. 이 협약은 ‘분리되어 있으나 연결된 법적합의’이며 보호구역이나 육상기인 오염 등 특별한 이슈를 다루는 의정서에 의하여 보충된다.

유엔환경계획의 지역 해 프로그램에 따른 지역 해 협약으로서, 모델이 되고

82) <http://www.unep.org/regionalseas/>

있는 첫 지역협약인 「바르셀로나 협약」 및 육상기인 오염원으로부터의 오염에 대한 지중해 보호를 위한 아테네의정서(1996년 개정)를 검토하고, 가장 효과적인 문서라고 알려진 「카르타헤나협약」과 그 육상기인 오염관리 의정서를 검토한다.

「바르셀로나협약」 제4조제2항은 “체약당사국은 지중해 실천계획을 이행하기 위한 그리고 현세대와 미래세대의 필요를 공정한 방식으로 충족시키는 발전과정의 통합된 부분으로서 지중해지역의 해양환경과 자연자원의 보호를 추구하기 위하여 적절한 조치를 취할 것을 약속한다. 지속가능한 발전의 목적을 이행하기 위한 목적으로 체약당사국은 지중해 실천계획의 골격 내에서 지속가능한 발전에 관한 지중해 위원회의 권고를 충실히 고려한다.”고 하고, 동 협약 제8조(육상기인 오염원으로부터 오염)는 “체약당사국은 지중해지역의 오염을 방지하고, 감소하고, 대응하고, 가능한 한 제거하기 위한 적절한 조치를 취하여야 한다. 그리고 육상기인 오염원으로부터 유래하는 유독성, 지속성, 생물농축성 물질을 감소하거나 또는 단계적 감축을 위한 계획을 수립하고 이행하는 적절한 조치를 취해야 한다. 이러한 조치는 당사국 영역 내에서 유래하고 바다에 이르는 육상기인 오염원으로부터의 오염과(해안투기를 통하거나, 바다로 직접 배출하는 배출구로부터 직접 바다에 이르거나, 강, 운하 또는 지하수로를 포함하는 다른 수로를 통하거나 또는 흘러내림을 통해 직접적으로 바다에 이르는) 대기에 의하여 운반되는 육상기인 오염원으로부터의 오염에 적용한다.”고 규정하였다.

또 동 협약 제15조 제1항 및 제2항은 “체약당사국은 권한 있는 당국이 이 협약, 의정서의 적용영역에 있어서 환경상태에 대한, 환경에 부정적 영향을 주거나 줄 가능성이 있는 활동이나 조치에 대한, 그리고 이 협약 및 의정서에 일치하여 취해지거나 수행된 활동과 조치에 대한 정보의 적절한 접근권을 공중에게 부여한다는 것을 보장한다.” “체약당사국은 ‘적절한 경우 협약 및 의정서의 적용영역에 있어서 의사결정 과정에 공중이 참여할 기회를 부여한다.’는 것을 보장한다.”라고 규정하였다.

「바르셀로나협약」의 위 규정은 “육상기인 오염원으로부터의 오염에 대응한 지중해 보호를 위한 아테네의정서(LBS의정서)”의 채택근거가 되었다. 이 LBS의정서는 1980년 채택되었고 1983년 발효되었다. 또 1996년 개정되었는데

그것은 아직 발효되지는 않았다.

이 의정서의 전문에는 사전예방원칙, 오염자비용부담의원칙, 환경영향평가, BAT, BEP 및 청정기술을 채택하였고 육상기인 오염에 대하여 필요한 조치를 취할 것과 GPA를 고려할 것을 규정하였다.

제1조는 계약당사국의 기본적 의무 즉 강, 연안시설물 또는 배출구로부터의 오염을 방지, 감소, 대응 제거키 위한 조치를 규정하였으며 독성, 지속성, 생물농축 성 물질의 유입감축에 우선순위를 두었다. 육상기인 오염원 뿐만 아니라 육상기인 활동을 포함시켰고 해양환경오염을 제거하는 조치를 포함하였다. 이는 「유엔해양법협약」 제207조의 통제에서 한 걸음 더 나간 것이다.

제3조는 이 의정서의 적용지역을 규정하였는데 이는 유엔환경계획 계열의 지역 해 프로그램에서 공통적으로 나타나는 것이며 특히 내수(영해기선에서 안쪽으로 담수한계까지의 공간)가 명시적으로 규정되었다.

제4조는 의정서의 적용대상을 규정하였는데 1)육상기인 점오염원, 비점오염원 그리고 활동으로부터의 배출 2)해안투기, 강, 배출구, 운하, 기타 수로(지하수로를 포함한다), 흘러내림을 통한 배출, 그리고 육지로부터 접근로를 가진 해저처분, 3)대기에 의해 이동되는 육상기인 오염물질의 유입, 4)고정식 외해구조물로부터의 배출이다.

제5조는 “당사국이 육상기인 오염원 또는 활동으로부터 유래하는 오염을 제거하는 활동을 하여야 한다.”고 규정하고 “특히 유독성, 지속성, 생물농축 성 물질의 유입을 단계적으로 감축한다.”고 하였다. 또 국가실천계획, 지역실천계획 및 실천프로그램을 개별, 공동으로 이행하여야 하며 이는 이행을 위한 조치나 이행시간표를 포함한다. 우선순위와 이행시간표는 제1부속서에서 제시된 요소를 고려한다. BAT, BEP, 청정기술을 고려하고 제4부속서에 제시된 척도를 고려한다. 그리고 사고에 의한 오염의 위험을 감소키 위하여 예방적 조치를 취한다.”고 규정하였다.

「유엔해양법협약」 제207조의 규정 즉 “유독성, 유해한 물질의 해양환경으로의 배출을 최소화한다.”는 것보다 유독성, 지속성, 생물농축 성 물질이라고 대상을 명확히 하였고 배출최소화에서 유입을 단계적으로 감축한다고 하여 의무내용상 약간의 진전이 있었다. 또 우선순위와 이행시간표가 채택되었으며 사고적 오염위험을 감소키 위한 예방적 조치가 의무내용에 포함되었다.

제6조는 이행체제에 관한 것이다. 점오염원의 배출, 물이나 공기로의 방출은 당사국 당국의 허가나 규제를 받아야 한다. 당사국은 허가규제의 준수를 평가·감시하기 위한 감시시스템을 제공하고 설치하여야 한다. 이 의정서에 의하여 규정된 당사국의 허가규제를 할 의무는 당사국의 당국에 의하여 이행된다.

제7조는 “당사국은 배출관로의 길이, 깊이, 위치, 분리처리가 필요한 배출을 위한 특별요건, 배출물질량, 배출물의 농도, 배출방법, 해수의 질, 생산품, 설비, 산업과정의 통제나 대체 등을 다루는 공통지침, 기준, 척도를 형성·채택하여야 한다.” “이러한 공통지침, 공통기준, 공통척도는 지역적, 생태적, 지리적, 물리적 특성과 당사국의 경제적 능력과 개발필요성, 현존오염수준 그리고 해양환경의 수용력을 고려하여야 한다.”라고 규정하였다.

공통지침, 기준, 척도가 다루는 상세한 대상을 명시하였다. 공통기준 등은 모든 당사국에 무차별적으로 적용될수록 의미가 있는 것이지만 ‘당사국의 경제적 능력 등을 고려하여야 한다.’고 하여 별다른 의미 있는 규정이 되지 못했다.

제8조는 감시에 관한 규정이다. 당사국은 해안별 오염수준을 평가하거나 실천계획 등의 효과성을 평가하기 위해 감시활동을 수행하고 발견한 사항을 공중에 알려야 한다. ‘공중에 알린다.’는 것은 ‘감시결과를 공표한다.’는 정도로 해석할 수 있다.

제9조는 “당사국은 육상기인 오염원과 활동으로부터의 오염과 관련된 과학기술분야에서, 특히 유입경로, 오염물질의 효과, 오염물질의 처리, 제거, 청정생산과정의 개발에 관한 연구에 있어서 협력하여야 하고, 과학기술정보를 교환하고 연구프로그램을 조정하고 환경 친화적 기술 및 청정생산기술에 대한 접근을 촉진하고 이전하는데 노력한다.”고 규정하였다.

제11조는 월경오염에 관한 것이다. 국경을 통해 흐르는 수로로부터의 배출이 해양오염을 야기하는 경우 당사국은 의정서 적용을 보장할 목적으로 협력하여야 한다. 당사국은 비당사국 영역에서 유래하는 오염에 대하여는 책임이 없으나 당사국은 그 비당사국과 협력하도록 노력한다.

제12조는 분쟁해결의 원칙을 설명한다. 한 당사국의 영역으로부터 유래하는 육상기인 오염이 다른 당사국의 이해에 영향을 줄 가능성이 있는 경우, 당사국은 만족할만한 해결책을 도모할 목적으로 협의를 하여야 하고 이는 관련 당사국의 요청에 의해 다음 회의의 의제로 놓여진다. 그리고 다음 회의는 만족할만

한 해결책에 도달할 목적으로 권고를 제시한다.

제13조는 “당사국은 매2년마다 취한 조치, 달성한 결과, 의정서 적용에 있어 직면한 어려움 등에 관한 보고서를 제출한다.”고 규정하였다.

제16조의 최종규정은 “의정서에 관한 협약규정은 이 의정서와 관련하여 적용되며, 협약의 절차규정과 재정규정은 역시 의정서와 관련하여 적용된다.”고 규정하였다.

「광역 카리브 지역 해양환경의 보호와 개발을 위한 협약」(「카르타헤나 협약」(1983년)이라 함)은 카리브 해, 멕시코 만, 접속 대서양을 포괄하는 지역으로 1981년 22개국이 참여하여 출범하였고 현재 참가국은 28개국이다. 동 협약은 30개 조문과 중재에 관한 부속서를 가지고 있다. 제1조는 협약적용지역으로 광역 카리브 지역을 규정하였고 제3조에서 체약국은 개별적으로 또는 합동으로 국제법이나 협약 의정서와 일치하여 협약지역의 오염을 방지 감소 통제하기 위한 모든 적절한 조치를 취해야 한다. 그러한 협약의 이행이 협약지역 외측의 오염을 야기하지 않도록 하고, 협약의 효과적 이행을 위해 협력하고, 체약국의 정책을 조화롭게 하도록 하는 노력을 할 것을 규정하였다. 제5조는 선박으로부터의 오염, 제6조는 덤프에 의해 야기된 오염을 다루고 있다. 제7조는 육상기인 오염원으로부터 오염을 규정하고 있는데 “체약국은 해안처분이나, 강, 하구 역, 연안시설물, 배출시설 기타 그 영토에 있는 다른 오염원에 의하여 야기된 협약지역의 오염을 방지 감소 통제하는 모든 적절한 조치를 취해야 한다.”고 규정하였다. 제8조는 해저활동으로부터의 오염, 제9조는 대기를 통한 오염을 다루고 있으며 제10조는 특별보호구역, 제11조는 긴급사태의 경우에 협력 문제를 다루고 있다. 제12조는 환경영향평가에 관하여 언급하고 있는데 “각 체약국은 주요 개발프로젝트를 돕는 기술적 지침 등을 개발하여야 하고, 그러한 프로젝트가 해양환경에 미치는 잠재적 영향을 평가하고, 평가정보의 보급을 위한 절차를 개발하여야 한다.”고 규정하였다. 제13조는 “체약국은 과학연구, 감시, 데이터나 정보의 교환을 할 때 서로 협력하여야 하고 협약지역에 관계된 연구 및 감시프로그램을 개발 조정하여야 하고 다른 체약국에 오염관련 분야의 기술적 조력을 제공하는데 협력하여야 한다.”고 협력의무를 부과하였다. 제14조는 민사책임과 보상, 제15조는 조직규약, 제16조는 체약국 회의에 대하여 규정하고 있고 제17조는 의정서 채택, 제18조는 협약과 의정서의 개정, 제19조

는 부속서와 부속서 개정, 제20조는 절차규칙과 재정규칙, 제22조는 정보의 전달에 대하여 규정하고 있다. 제23조는 분쟁의 해결에 대해 규정하고 있는데, 협약이나 의정서의 해석 적용에 관한 분쟁의 경우에는 협상을 통하거나 선택에 의한 다른 평화적 수단을 통하여 분쟁의 해결을 도모하고, 이 방법으로 분쟁을 해결하지 못하면 ‘중재에 관한 부속서’에 규정된 중재에 의해 해결하도록 하였다. 제24조는 “어떤 국가나 지역경제기구도 최소한 한 개 이상의 의정서에 당사자가 되지 못하면 협약 당사자가 되지 못하며, 협약 당사자가 되지 못하면 의정서의 당사자가 되지 못한다.”라고 규정하고 있다. 제25조는 서명, 제26조는 비준, 수용, 승인, 제27조는 가입, 제28조는 발효, 제29조는 무효화, 제30조는 등록에 관하여 각각 규정하고 있다. 부속서는 중재에 대하여 규정하고 있다. 이 「카르타헤나협약」의 주요현안으로 도시적 산업적 농업적 폐기물 등 육상기인 오염원과 흘러내림, 어류 등 자원의 과다이용, 증가하는 도시화와 해안개발, 지속가능하지 않은 농업 및 임업적 실행, 현안문제 해결을 위한 정부나 조직의 능력향상 등이었다. 또 정보의 관리 및 교환, 환경교육, 훈련 등의 이행, 오염원과 흘러내림을 감소시키는 것, 통합관리계획, 지침개발, 하수통제, 국가 긴급계획의 채택, 보호구역의 지역네트워크를 강화하는 등 이다.

1999년 채택된 육상기인 오염원 의정서는 총19개 조문과 4개의 부속서를 가지고 있다.

제1조는 주요 용어를 정의했는데 ‘오염’은 “인간에 의하여 물질이나 에너지가 직접적으로 또는 간접적으로 협약지역에 들어오는 것을 말하며 그것은 생물자원이나 해양생태계에 유해하거나, 인간의 건강에 위험을 주거나, 해양활동에 지장을 주거나 해수의 이용을 위한 질을 떨어뜨리거나 풍부 성을 감소시키는 부정적 효과를 일으키거나 일으킬 가능성이 있다.”라고 하고 ‘육상기인 오염원 및 활동’은 “협약지역에, 해안처분으로부터, 강, 하구 역, 연안시설물, 배출시설, 기타 오염원으로부터 유래하는 배출로부터의, 또는 협약지역 내에 위치한 오염원으로부터 유래하는 (대기를 통한 침전을 포함한다) 오염을 야기하는 오염원과 활동”, 그리고 ‘모니터링’은 “환경 질 지표를 주기적으로 측정하는 것”<sup>83)</sup>으로 규정하였다.

제2조는 “이 의정서를 이행하는 조치를 취하는 경우 체약국은 다른 나라의

83) 'Monitoring' means the periodic measurement of environmental quality indicators.



주권, 주권적 권리, 그리고 관할권을 존중하여야 한다.”는 일반조항이다. 제3조는 일반적 의무를 규정하였는데 “체약국은 육상기인 오염원이나 활동으로부터 이 협약지역의 오염을 방지 감소 통제하기 위하여 적절한 조치를 취해야 하고 체약국은 적절한 계획, 프로그램, 조치를 개발하고 이행하여야 하며 그 계획 등은 육상기인 오염원이나 활동으로부터 오염을 방지 경감 통제하는 효과적인 수단을 채택하여야 한다. 그리고 체약국은 소지역적, 지역적 오염통제를 위한 계획, 프로그램 그리고 조치를 합동으로 개발하여야 한다.”고 규정하였다.

제4조는 부속서에 대한 규정이다. “체약국은 ‘오염원 범주 및 활동에 관한 부속서1’에 적혀있는 ‘수반된 관심오염물질’에 대하여 추가 부속서를 진보적으로 개발 이행함으로써 대처하여야 한다. 체약국은 부속서1이나 부속서2가 아닌 부속서에 기재된 오염원 범주, 활동, 오염물질로 부터의 협약지역 오염을 방지 감소 통제하기 위하여 조치를 취해야 한다. 체약국은 우선순위가 높은 오염물질의 수질기준을 해결하기 위한 부속서를 개발하여야 한다.”고 규정하였다.

제5조는 협력과 원조에 대한 규정이다. 체약국은 쌍무적으로, 적절한 경우, 소지역적 차원에서 지역적 차원에서, 전 지구적 차원에서 권한 있는 기구를 통하여 육상기인 오염원 및 활동으로부터 협약지역의 오염을 방지 경감 통제하는데 협력하여야 한다. 체약국은 협력을 요구하는 국가와 직접적으로 또는 권한 있는 기구를 통하여 과학 기술 교육 공공인식 프로그램의 개발, 과학 기술 행정인력의 교육, 기술적 조언, 정보 기타 원조를 제공하고, 잠재적 재원원천을 규명하고 접근하는 등 협력을 증진하여야 한다.

제6조는 모니터링과 평가프로그램에 관한 것이다. 체약국은 모니터링프로그램을 형성하고 이행하여야 하며 모니터링 정보는 과학기술자문위원회에 알려야 한다.

제7조는 환경영향평가에 대한 규정이다. 체약국은 환경영향평가에 관한 지침을 개발 채택하고 적절한 경우 그 지침을 검토하고 최신 화 하여야 하고 육상기인 활동의 잠재적 영향을 환경영향평가와 같은 수단을 통하여 검토하여야 한다. 그리고 육상기인 활동에 대한 권한 있는 정부기관에 의한 결정은 그러한 잠재적 영향검토를 고려하여야 한다. 제8조는 “체약국은 정보교환을 위한 정보 시스템 네트워크를 개발하는데 협력하여야 한다.”고 규정하였다.

제9조는 월경오염을 언급하였다. 체약국에서 유래한 육상기인 오염이 다른

나라의 해안 및 해양환경에 부정적 영향을 미치는 경우 관계계약국은 그 문제를 해소할 목적으로 행한 피해국의 요청에 따라 협의하는데 최선의 노력을 하여야 한다. 협의하는데 최선을 다하라는 것은 「아테네 의정서」와 동일한 내용이다. 제10조는 “계약국은 협약지역의 육상기인 오염원 및 활동에 관한 적절한 정보와 문서에 대하여 공공의 접근권을 증진하여야 하고 공공이 의사결정 과정에 참여하는 기회를 증진하여야 한다.”고 규정하였다. 제11조는 육상기인 오염원에 의한 협약지역의 오염을 통제하기 위하여 환경교육 및 환경의식제고에 관한 프로그램을 계약국이 개발하고 이행할 의무를 규정하였다. 제12조는 이 협약이행과정에서 취한 조치, 획득한 결과 그리고 경험한 어려움에 관한 정보를 유엔환경계획에 보고할 의무를 규정하였다. 제13조는 사무국 기능을 수행할 조직에 관한 것이며 제14조는 과학기술 자문위원회에 관한 규정으로 계약국은 각 1명의 전문가를 지정하고 이 위원회는 계약국을 자문해주는 의무가 있다. 제15조는 회의에 관한 규정으로 의정서에 대한 통상회의는 협약에 대한 회의와 관련지어 개최되고 필요한 경우 특별회의를 개최할 수 있도록 하였다. 제16조는 “계약국에 의한 재정 참여 외에 유엔환경계획은 이 활동에 대하여 추가적 재원마련 등 도움을 모색하여야 한다.”고 규정하였다. 제17조는 새로운 부속서의 채택과 발효에 대한 조항이고 제18조는 비준 가입 승인 등에 대하여 그리고 제19조는 서명에 대하여 규정하였다.

부속서1은 오염원 범주, 활동 및 수반하는 관심오염물질을 다루고 있다. 먼저 ‘점오염원’은 ‘환경으로 배출과 방출이 시작되는 오염원으로 식별될 수 있고, 공간적으로 한정되고, 분리된 운송으로부터(파이프 수로 도랑 터널 흡통 우물을 포함하되 그것에 한정하지 않는다.) 환경으로 오염물질이 배출되거나 배출될 수 있는 오염원<sup>84)</sup>으로 정의하였고 ‘비점오염원’은 ‘점오염원이 아닌 오염원이며 그것으로부터 흘러내림, 낙하, 대기적 침전, 배수, 침출의 결과나 수리적 변형에 의하여 오염물질이 환경에 유입되는 오염원<sup>85)</sup>’이라고 정의하였다.

84) "Point Sources" means sources where the discharges and releases are introduced into the environment from any discernable, confined and discrete conveyance, including but not limited to pipes, channels, ditches, tunnels, conduits or wells from which pollutants are or may be discharged.

85) "Non-Point Sources" means sources, other than point sources, from which substances enter the environment as a result of land run-off, precipitation, atmospheric deposition, drainage, seepage or hydrologic modification.

협약지역의 오염을 통제하기 위하여 지역적 소지역적 계획, 프로그램 그리고 조치를 형성할 때 고려하여야 하는 오염원 범주와 활동은 중요 순으로 생활하수, 농업적 비점오염원, 화학 산업, 채굴산업 및 광업, 음식처리작업, 술이나 탄산음료의 제조, 정유소, 펄프 및 종이공장, 설탕공장과 양조장, 집중적 축산업이다.

의정서가 관심을 갖는 수반되는 관심오염물질은 유기할로젠화합물과 그 물질, 유기 인 화합물과 그 물질, 유기주석화합물과 그 물질, 중금속과 중금속 화합물, 원유와 탄화수소, 폐유허유, 다환 방향족 탄화수소, 살 생물제 및 그 파생물, 병원성 미생물, 시안화물, 세제, 질소, 지속성 합성물질, 유사호르몬 효과를 가진 화합물, 방사능 물질, 퇴적물, 아래 제2조에서 규정한 여러 개의 특성을 가진 물질이나 물질의 그룹이다. 추가적 관심오염물질의 평가에 있어서 고려하여야 할 특성과 요소는 지속성, 독성, 생물농축 성, 방사능성, 부영양화 초래가능성, 건강에 대한 위험이나 충격, 동물의 이동가능성, 월경수준의 효과, 해양생태계에 있어 원하지 않는 변화의 위험, 해양 동물에 대한 부정적 영향, 해양생산품의 맛이나 냄새에 대한 영향이다.

부속서 2는 배출 및 방출원 통제와 관리요인을 결정하는데 사용되는 요소를 평가하고 고려하여야 하는데 그것은 폐기물의 특성과 성분, 활동이나 오염원 범주의 특성, 대안적 생산, 폐기물 처리기술 또는 관리실행이다. 각 체약국은 배출 및 방출원에 대한 통제와 관리실행을 적용하고 계속하여야 한다.

부속서 3은 가장 우선순위가 높은 생활하수에 대하여 규정하였다. ‘생활하수’는 가정 상업시설 호텔 등으로부터의 모든 배출을 말한다. 그것은 화장실 배출용물, 샤워로부터 생긴 배출, 소기업으로부터 생긴 배출을 포함한다. I급수는 산호초, 해초장, 맹그로브를 가진 물이며 수생물의 번식 양육 등에 적합한 수질의 물을 말한다. 2급수는 1급수가 아닌 물을 말한다. 체약국은 생활하수의 배출에 대한 규제를 제공하여야 한다. 체약국은 1급수에 부정적 영향을 미치거나 1급수로 배출되는 생활하수처리시설 및 배출시설을 배치하고 디자인하며 건설하여야 한다. 또 생활하수의 배출을 경감하거나 최소화하기 위한 생활하수의 재이용을 권장하고 증진하여야 한다. 또 이를 위하여 청정기술의 사용을 촉진하여야 한다. 체약국은 생활하수가 배출한계를 달성하면서 기존의 또는 새로운 생활하수시스템에 의하여 일정기간 내에 처리되는 상태가 되도록 보장하여

야 한다. 신규의 생활하수시스템은 즉시, 기존의 시스템은 의정서 발효 후 10년 이내에, 인구 5만 명 이하의 소규모 지역사회는 10년 이내에, 인구 5만 명 이상의 지역사회이고 이미 하수수거시스템이 작동하고 있는 경우에는 15년 이내에, 인구 5만 명 이상이고 아직 하수수거시스템이 작동하고 있지 않은 지역사회 및 기타지역사회는 20년 이내에 배출한계를 달성하도록 보장하여야 한다. 생활하수의 2급수로의 배출한계는 ‘총 고형물질 150 mg/L, BOD 150 mg/L, PH 5-10, 기름 50 mg/L, 부유물은 보이지 않아야 한다.’이다. 1급수로의 배출한계는 총 고형물질 30 mg/L, BOD 30 mg/L, PH 5-10, 기름 15 mg/L 등 이다. 체약국은 모든 배출에 대하여 질소나 인 그 화합물이 협약지역의 질 저하에 미치는 영향을 고려하여야 한다. 또 그 배출량을 통제하는 조치를 취해야 한다. 특히 잔류성 염소가 농축된 형태로 또는 많은 양이 배출되지 않도록 보장하여야 한다.

의정서는 산업적 전처리의무에 대하여 규정하고 있는데 체약국은 경제적 능력과 일치하여 산업적 배출이 신규 또는 기존의 생활하수처리시스템으로 유입되도록 보장하는 산업적 전처리 프로그램<sup>86)</sup>을 개발 이행하도록 노력하여야 한다. 산업적 전처리 프로그램은 생활하수 수거처리시스템에 손상을 주지 않도록 하여야 하고, 그 운영을 위험하게 하지 않아야 하며, 처리과정에서 발생한 슬러지나 재이용 가능한 물질을 오염시키지 않아야 하며, 인간 건강에 유독한 독성오염물질이 포함되지 않도록 하여야 한다. 또 산업적 전처리프로그램에 유출방지나 긴급조치계획을 포함하도록 하고 재순환시스템의 사용 등 적절한 산업적 폐수관리를 증진하도록 의무를 부과하였다. 그리고 체약국은 수면이나 수저의 오염을 회피하도록 생활하수시스템이 건설 운영 유지관리 되도록 보장하고 생활하수 수거처리시스템 운영자를 위한 훈련프로그램을 개발 이행하도록 의무가 부과되었다.

부속서 4 농업적 비점오염원관리에 관한 것이다. 필요용어를 정의하였는데 ‘농업적 비점오염원은 작물의 경작 및 가축을 기름으로부터 유래하는 비점오염원<sup>87)</sup>’ 그리고 ‘최선관리실행은 오염물질의 흘러내림(run-off)을 방지, 감소, 통

86) 공장에서 배출되는 폐수를 자가 처리시설에서 처리한 후 해양으로 배출하는 경우 과다한 비용이 소요되고 배출수질이 악화되는 경향을 가지므로 공장에서는 공장의 특수한 오염물질을 제거하는 일차 처리(전처리)를 하고 공공폐수처리장 등에서 이차 처리를 예정하는 방식. 우리나라에서는 현재 축산폐수의 전처리프로그램이 이슈가 되어 있다.

87) 'Agricultural non-point sources of pollution' means non-point sources of pollution originating

제하기 위하여 설계된 경제적이고 달성 가능한 구조적 및 비구조적 조치<sup>88)</sup>라고 하였다. 협약국은 5년 이내에 질소, 인, 살충제, 퇴적물, 병원체, 고형폐기물 등을 포함하는 농업적 비점오염원으로부터 협약지역의 오염을 방지 감소 통제하기 위한 정책, 계획 그리고 법적 매카니즘을 형성하여야 한다. 농업적 비점오염원 관리계획에는 부하량 추정, 수반되는 환경충격이나 건강에 대한 잠재적 위험의 규명, 기존 관리정책의 평가, 최선관리실행, 감시프로그램 등을 포함하는 비점오염원 평가와 교육훈련 및 의식제고 프로그램, 최선관리실행의 사용을 증가시키기 위한 경제적 비경제적 인센티브 프로그램의 개발과 촉진, 타당성 검토 등 법률적 정책적 조치에 대한 평가 등이 포함되어야 한다.

### 3. 유럽식 지역 해 협약

유럽식 지역 해 협약 중 대표적인 협약은 1992년 「동북대서양 해양환경보호 협약(이하 OSPAR협약이라고 함)」인데 이는 해양투기방지협약인 「오슬로 협약」과 육상기인 해양오염방지 협약인 「파리협약」이 통합된 것이다.

전문은 「유엔해양법협약」 제197조(지구적, 지역적 협력)를 근거로 하였고 이는 「유엔해양법협약」 제207조(육상기인 오염원)의 육상기인 오염원통제 뿐만 아니라 덩핑, 소각 등 다른 환경문제를 함께 다루고 있는 것이다. 또 사전예방의 원칙의 적용과 지역협력강화를 천명하고 있다.

제1조는 이 협약의 적용해역을 규정하였는데 발트 해와 지중해를 제외한 대서양 해역이 적용해역이다. 또 오염과 육상기인 오염원을 정의했는데 오염에 대한 정의는 「유엔해양법협약」 상의 오염의 정의와 대동소이하고 육상기인 오염원의 정의는 “육지에 있는 점오염원이나 비점오염원이며 그것으로부터 물질이나 에너지가 물에 의하여, 공기를 통하거나, 해안으로부터 직접적으로 해양에 도달한다.”라고 규정하였다.

제2조(일반의무)는 북동대서양의 해양환경보호를 위하여 협약국이 부담하는 해양환경보호조치의무, 프로그램, 조치 및 정책의 조화의무, 사전예방원칙과 오

---

from the cultivation of crops and rearing of domestic animals, excluding intensive animal rearing operations that would otherwise be defined as point sources.

88) 'Best management practices' means economical, and achievable structural or non- structural measures designed to prevent, reduce or control the run-off of pollutants into the convention area.

염자비용부담의 원칙, 조치의 이행시간표, BAT, BEP, 청정기술 등을 적용할 의무를 규정하였다. 제3조는 육상기인 오염원으로부터 오염을 방지·감소시키는 조치를 취하는 체약국의 의무를 규정하였다. 제8조(과학·기술연구)는 “체약국은 표준절차에 따라 단독 또는 공동으로 과학적 기술적 연구프로그램을 설치하여야 한다.”고 규정하였다. 제13조(결정과 권고)는 결정과 권고의 성격과 채택절차를 규정하였다. 결정과 권고는 만장일치로 채택되나 불가하면 체약국 4분의3 절대 다수로 채택할 수 있다. 결정은 구속적이고 이행시간표를 지정하는 규정을 갖는다. 그러나 권고는 구속력이 없다. 제14조(부록과 부속서)에서는 부록과 부속서의 지위를 규정하였다, 부록과 부속서는 협약의 통합된 부분이며, 부속서는 과학적, 기술적, 행정적 성격을 갖는다. 제21조(월경오염)는 “월경오염 시 한 당사국의 요청에 의해 관계당사국은 협력약정을 교섭할 목적으로 협의하여야 하고 위원회는 만족할만한 해결책에 도달할 목적으로 권고를 제시하며, 또 위 협력약정은 적용지역, 달성되어야 하는 질적 목표치와 그 목표치를 달성키 위한 방법을 정의하여야 하며 특히 약정에 서명한 체약국은 그것의 취지와 진도를 다른 체약국에 알려주어야 한다.”고 규정하였다. 제23조는 체약국의 위원회에 대한 보고의무를 규정하였다. 보고할 내용은 “협약규정, 결정, 권고의 이행을 위하여 취한 법적, 구체적, 기타 조치 또는 조치의 이행과정에서 직면했던 문제점”이다. 제32조는 “체약국 사이의 이 협약의 해석과 적용에 관한 분쟁은 중재재판에 회부한다.”고 규정하였다.

부록1은 육상기인 오염원으로부터 오염의 방지, 제거에 관한 체약국의 의무사항을 규정하였는데 총 3개의 조문으로 구성되어 있다. 체약국은 육상기인 오염원으로부터 오염을 방지하기 위하여 BAT나 BEP 등을 사용하여야 하며 해양으로 배출에 대하여 허가제 등을 시행하여야 하고 또 위원회는 유독성 물질 등의 감축계획 수립하도록 하였다.

제1조는 “프로그램이나 조치를 채택할 때, 체약국은 BAT, BEP, 청정기술을 사용하여야 하고, 우선순위설정이나 프로그램이나 조치의 성격, 범위, 이행시간표의 평가 시에는 부속서 2에 주어진 척도를 사용한다. 또 체약국은 사고에 의한 오염위험을 극소화하기 위하여 예방적 조치를 취하여야 한다.”고 규정하였다. 제2조는 “해양으로 점오염원의 배출, 해양에 영향을 미치는 공기, 물로의 방출은 체약국의 당국에 의한 허가나 규제를 받아야 하고 그러한 당국의 허가



나 규제는 위원회의 구속력 있는 결정을 이행하여야 한다.”고 하고, 또 “체약국은 이러한 허가, 규제의 준수를 평가하기 위하여 정기적인 감시나 검사시스템을 제공하여야 한다.”고 규정하였다. 제3조는 위원회의 임무를 규정하였는데 위원회는 육상기인 오염원으로부터 유래하는 유독성, 지속성, 생물농축 성을 가진 물질을 감소하고 점차적으로 감축하기 위한 계획을 수립하고 또 영양염류의 유입을 감소시키기 위한 프로그램이나 조치를 계획하여야 한다.

부속서1은 BAT, BEP를 정의하였는데 BAT는 “배출, 방출, 폐기물을 제한하기 위한 특정한 조치의 실용적 적합성을 가리키는 과정, 설비, 운영방법의 가장 최근의 발달단계”라고 하였고 BEP는 “환경통제를 위한 조치와 전략의 가장 적절한 조합을 적용하는 것”이라고 정의하였다.

부속서2는 체약국이 프로그램이나 조치의 우선순위 등을 정할 때 사용하는 척도를 중요 순으로 나열하였는데 지속성, 유독성, 생물농축 성, 방사능성, 농축비율 등으로 기재되어 있다.

1974년 「발트해 해양환경보호협약」(Convention on the protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area)은 「헬싱키 협약」으로 약칭된다. 이 협약은 육상 해양 대기 등 모든 해양오염원 관리에 관한 세계 최초의 국제협약이다. 이 지역에 최초의 지역협약이 성립하게 된 배경은 발트 해의 폐쇄성, 담수영향이 높은 기수역의 특성, 연안지역의 고밀도 이용, 해양수질의 악화, 부영양화 증가 등의 이유가 있다. 협약은 총 38개 조문과 7개의 부속서로 구성되었고 해양의 모든 오염원을 다루고 있다. 협약 전문을 보면 이 협약은 발트 해의 생태적 복원 또는 생태적 균형을 보존하고 해양환경이 스스로 재생산 가능하도록 하는 것을 목적으로 한다. 제1조는 협약의 적용지역으로 발트 해 및 발트 해 입구지역이고 공해 및 내수로 규정되어 있다. 제2조는 주요 용어의 정의를 하였는데, “오염은 인간에 의하여 직접적으로 또는 간접적으로 물질이나 에너지를 해양 또는 하구 역으로 도입하는 것이다. ‘육상기인 오염원으로부터의 오염’은 해양에 도달하는 모든 오염원으로부터 점 투입이나 비점투입에 의한 해양의 오염이다.”라고 하였다. 기타 덤핑, 소각, 유해물질, 위험물질 등 용어의 정의를 시도하였다. 제3조는 근본원칙과 의무를 규정하였는데 체약국은 개별적으로 또는 합동으로 발트 해 지역의 생태적 복원 및 생태적 균형을 증진하기 위하여 적절한 입법적 행정적 기타 조치를 하여야 한다. 또 사전

예방의 원칙<sup>89)</sup>을 적용하여야 한다. 체약국은 BEP나 BAT의 사용을 증진하여야 하고, 오염자 비용부담의 원칙을 적용하여야 한다. 체약국은 점오염원으로부터 물과 공기로 배출을 측정하여야 하고 비점오염원으로부터의 투입을 측정하여야 한다. 그리고 체약국은 협약의 이행이 월경오염을 일으키지 않도록 보장하여야 한다.

제4조는 적용범위와 대상에 대하여 기술하고 있다. 이 협약은 발트 해 해양 환경보호에 적용하고 발트 해 수체, 해저, 그 생물자원 기타 형태의 해양생물에 적용하며, 협약규정은 체약국의 영해 및 내수에서 체약국의 국가기관을 통하여 이행한다. 제5조는 “체약국은 부속서 1의 절차와 조치를 취함으로써 유해물질에 의하여 야기된 발트 해 해양환경의 오염을 방지 경감하여야 한다.”고 규정하였다. 제6조는 육상기인 오염원으로부터의 오염에 관한 원칙과 의무에 대하여 규정하였다. “체약국은 육상기인 오염원으로부터 오염을 방지 경감하여야 하는데, 모든 오염원에 대하여 BEP를 사용하여, 점오염원에 대하여는 BAT를 사용하여, 방지 경감하여야 한다. 체약국의 조치는 발트 해의 유역(집수구역)에서도 주권을 침해함이 없이 취해져야 한다. 체약국은 부속서2에 규정된 절차와 조치를 이행하여야 한다. 체약국은 특정 프로그램, 지침, 표준, 규제 등을 개발 채택하는데 있어 서로 협력하여야 한다. 정부당국에 의하여 주기적으로 심사되고 발행되는 사전 특별허가 없이 점오염원으로부터의 유해물질은 발트 해 해양환경에 도입되어서는 안 된다. 체약국은 물과 공기로의 허가된 배출이 감시되고 통제되도록 보장하여야 한다. 2개국 이상의 경계를 흐르는 수로부터 유입이 오염을 야기하는 경우에는 체약국은 합동으로 또는 이해관계를 갖는 제3국가와 협동하여 오염을 방지 경감키 위한 적절한 조치를 취해야 한다.”고 규정하였다. 제7조는 “해양환경에 심각한 부정적 영향을 야기할 가능성이 있는 활동에 대하여 환경영향평가가 요구된다.”고 규정하였다. 또 환경영향평가의 원인이 있는 체약국은 월경영향에 의하여 피해를 받을 가능성이 있는 국가와 협의에 들어가야 한다고 협의의무를 부과하였다. 제16조는 보고와 정보의 교환 제17조는 공공에 정보제공 제18조는 정보의 보호에 대하여 규정하였

---

89) The Precautionary Principle is to take preventive measures when there is reason to assume that substances or energy introduced, directly or indirectly, into the marine environment may create hazards to human health, harm living resources and marine ecosystems, damage amenities or interfere with other legitimate uses of the sea even when there is no conclusive evidence of a causal relationship between inputs and their alleged effects.

고 제24조는 과학적 기술적 협력에 대하여 규정하였다. 체약국은 적절한 지역 국제기구를 통하여 과학 기술 또는 연구 분야, 데이터교환 및 과학정보의 교환에서 서로 협력하여야 한다. 또 체약국은 학술을 증진하고 오염의 성격과 범위를 평가하는 방법을 개발하는 프로그램을 지지하거나 기여하여야 한다. 제28조(부속서의 지위)에서 제38조(기탁) 까지는 협약의 일반 골격에 대한 것이다.

부속서1(유해물질)은 유해물질의 규명과 평가에 있어서 지속성, 유독성, 생물농축 성 등 물질의 고유한 특성에 근거하도록 하였다. 3가지 외에도 관측된 농축과 관측되지 않은 효과를 가진 농축과의 비율, 부영양화를 초래할 위험, 월경성 또는 광범위성, 방사능성 등을 물질의 고유한 특성으로 예시하였다. 중요한 유해물질의 그룹으로는 중금속과 그 화합물, 유기할로젠화합물, 유기인, 유기주석화합물, 살충제, 기름 및 수산화물, 질소 및 인 화합물, 방사능 물질, 지속성 물질 등이다. 또 약품으로 사용되는 것을 제외한 금지물질로 DDT, DDE, DDD,를 규정하였고, 현존장비에서 사용되는 경우를 제외하고 모든 최종사용이 금지되는 물질은 PCBs와 PCTs이며, 특정적용이 금지되는 물질은 어망프레임과 레저보트용 방부페인트를 위한 유기주석화합물이고, 알드린, 아라마이트 등 살충제에 대하여 부속서는 “그 사용을 최소화 하거나 가능하면 금지하여야 한다.”고 규정하였다.

부속서2는 BEP<sup>90)</sup>와 BAT<sup>91)</sup>의 사용기준을 제시하였다. BEP는 ‘오염방지 등 조치들의 가장 적합한 결합을 적용하는 것’이며, 이는 모든 오염원에 대하여 사용한다. BEP를 선정하거나 결정을 할 때 고려해야할 사항으로 자원 및 에너지의 절약, 재활용, 복원, 재이용, 위험물질이나 제품, 위험한 폐기물의 생성을 피하는 것, 사용규모, 대체활동이나 대체물질, 대체물질 등의 잠재적 또는 경제적 편익이나 벌칙 등이다. BAT는 오직 점오염원에 대하여 적용한다. ‘생산과정, 설비 또는 운영방법의 발전에 있어 가장 최신의 상태’를 말한다. 어떤 과정 설비 운영방법의 세트가 BAT를 구성하는 가를 결정할 때에 고려하여야 할 사항으로 비교 가능한 과정 및 설비 운영방법, 기술적 진보와 변화, 그 기술의 경제적 타당성, 관계된 배출의 성격과 량 등이다.

부속서3은 ‘육상기인 오염원으로부터 오염방지와 관련한 기준과 조치’를 규

90) The application of the most appropriate combination of measures.

91) The latest stage of development of process of facilities or methods of operation which indicate the practical suitability of a particular measure for limiting discharges.

정하고 있다. 제1부 ‘산업도시로부터 오염방지’와 제2부 ‘농업으로부터 오염방지’로 구성되어 있다. 먼저 제1부는 체약국은 이 기준과 조치를 발트 해 유역 전체에 적용하고 BEP와 BAT를 고려한다. 도시하수는 최소한 생물학적 방법 기타 이와 동등한 효과를 갖는 방법에 의하여 처리되어야 한다. 영양염류의 유입은 근본적으로 감축되어야 한다. 공장에서 물 관리는 폐수발생을 피하기 위하여 폐쇄형 물 시스템이나 높은 수준의 순환을 목적으로 하여야 한다. 산업폐수는 분리되어 처리되어야 한다. 위험물질이 함유된 폐수는 다른 폐수와 합동으로 처리되어서는 안 된다. 유해물질을 포함한 폐수의 배출한계 값이 특별히 가에 기술되어야 한다. ‘공장을 위한 허가를 발급하는 원칙’은 “산업시설 운영자는 관계당국에 그 산업시설 및 관련된 폐수 등에 관한 데이터와 정보를 제출하여야 하고, 국가당국은 계획된 활동의 현재 상태나 환경에 대한 잠재적 영향을 평가하여야 하며, 또 당국은 여러 측면을 검토하고 종합적 평가를 행한 뒤 허가를 발급한다.”는 것이다.

제2부는 “체약국은 농업활동으로부터 오염을 감소시키기 위하여 BEP와 BAT를 적용해야 하고, 농업의 부정적 환경효과를 감소하기 위하여 축산동물의 밀집 도나 축사의 위치나 디자인 등 축산관리 기본원칙을 입법이나 지침에 통합하여 채택하여야 한다. 일정규모 이상의 축산농장은 환경측면과 농장의 영향에 관한 당국의 승인을 받아야 한다. 집중 식으로 가축을 기르는 축사시설, 즉 40,000마리 이상의 가금류, 2000두 이상의 돼지, 750마리 이상의 소 등을 기르는 시설은 당국의 허가를 받아야 한다. 이러한 대규모 축산기업은 점오염원으로 간주되고 적절한 오염방지 조치를 취해야 한다. 영양분의 상실을 방지하기 위하여 표층수 및 지하수 그리고 습지구역을 보호하는 특별한 조치가 마련되어야 한다. 식물보호제품(농약류)은 BEP에 기초를 두고 국가위험감소전략에 따라 취급되고 사용되어야 한다. 그것은 판매나 수입 전에 등록과 승인을 받아야 하고 저장과 취급에 있어서 유출이나 샘을 방지하는 것과 항공 살포의 금지 등을 포함한다. 체약국은 이 부속서에 있는 조치의 이행과 감시를 국가실천 계획에 기술하고 조치의 유효성 등을 평가하는 프로젝트를 개발하여야 한다. 또 체약국은 농업분야의 환경이슈에 대하여 교육 정보 자문서비스를 위한 시스템을 증진시켜야 한다.”고 규정하였다.

#### 4. 지역협약의 특징과 문제점

대다수의 지역협약은 내수(베이스라인에서 담수한계까지)를 적용범위에 포함시키고 있고 대기를 통한 오염을 육상기인 해양오염으로 간주하고 있다.

육상기인 해양오염을 규제하는데 있어 그 출발점은 유해물질을 확인하고 분류하는 것이다.<sup>92)</sup> 당초 지역협약은 유해물질을 블랙리스트에 기재된 물질과 그레이리스트에 기재된 물질로 분류하다가 점차 분류를 포기하고 모든 오염물질을 차별 없이 규제하는 방식(이하 통일적 접근방법이라 한다.)으로 전환하였다. 지역협약은 블랙리스트에 기재된 물질의 경우 당사국은 동 물질에 의한 오염을 제거할 의무를 부담하고, 그레이리스트에 기재된 물질의 경우 당사국은 이들 물질을 통한 오염을 제한하도록 요구하고 있다. 제한방법으로 각 체약국의 적절한 기관이 발급하는 허가증을 받은 후에만 그레이리스트에 기재된 물질을 배출할 수 있도록 하였다. 1992년 「OSPAR협약」은 체약국에 대해 명시적으로 동 협약규정에 따라 육상기인 오염원으로부터 발생하는 오염을 방지, 제거하기 위한 가능한 모든 조치를 개별적으로 또는 공동적으로 취할 의무를 부과하고 있다. 「OSPAR협약」은 단하나의 우선적 오염원리스트만을 제시하고 있다. 1992년 「헬싱키협약」 제5조는 체약국에게 모든 오염원으로부터의 유해물질에 의해 야기되는 발트 해의 해양환경오염을 방지하고 제거하는 의무를 부여하고 있다.

사전 예방적 접근방법은 “심각한 또는 회복할 수없는 위험이 있다고 판단될 때 인과관계에 대한 과학적 증거부족이 환경을 보호하기 위한 아무런 조치를 취하지 않을 이유로 활용되어서는 안 된다.”는 것이다. 이 접근방법은 당초 “과학적 불확실성이 예방조치를 취하는 것을 지연시켜서는 안 된다.”는 소극적 개념이었으나 「OSPAR협약」은 “위험의 합리적 우려가 있는 경우에 체약국은 예방적 조치를 취해야 한다.”는 좀 더 적극적인 개념으로 바뀌었다. 1992년 「헬싱키협약」도 사전 예방의 원칙을 협약 상 기본적인 원칙과 의무로 채택하였다. 대다수 지역협정이 기본적인 원칙과 의무로 채택한 사전 예방적 접근방법의 한계점은 국제사법재판소나 국제해양법재판소가 환경보호에 관한 분쟁에서 사전 예방적 접근방법을 적용하는데 신중하고 소극적 태도를 보인다는

92) Yoshifumi Tanaka, *op. cit.* pp.10-11.

점이다. 국제재판소가 사전 예방적 접근방법을 적용하려면 잠재적 위험성이 증명되어야 하는 데 국제재판소는 이러한 잠재적 위험성을 확인하거나 평가하는 것이 어렵다. 또 동 접근방법의 적용은 국가의 산업 경제활동을 제한하게 된다. 특히 동 접근방법의 적용에 따르는 비용(산업 경제활동의 제한)에 대한 환경보호효과가 중요하다. 그런데 이러한 비용대비 효과는 국제재판소가 판단하기 어렵다.<sup>93)</sup>

지역협약은 대체로 계약국은 육상기인 오염원으로부터 발생하는 오염을 방지하기 위하여 모든 적절한 조치를 취하여야 한다고 규정하고 있다. 이러한 ‘모든 적절한 조치’의 의미를 구체화하기 위하여 이용 가능한 최선의 기술(BAT)과 환경적 최선의 실행(BEP)이라는 개념이 도입되었다. 「OSPAR협약」 제2조 그리고 「헬싱키협약」 제3조는 계약국이 BAT와 BEP를 적용하도록 의무화 하고 있다. 이러한 개념이 지역협약에 도입된 것은 육상기인 해양오염물질의 배출 또는 방출을 제한하여야 하는 계약국의 의무이행에 관한 국가의 재량권을 일정부분 제한하는 결과를 가져왔다. 이러한 개념의 도입에 따른 문제점으로 BAT나 BEP는 기술발전이나 시간경과에 따라 변화되기 때문에 항상 명확하게 확인되지 않을 수도 있다. 또 지역적으로 기술격차가 있거나 경제적 생태적 배경이 다를 수 있으므로 지역마다 서로 다른 BAT와 BEP가 있을 수 있다. 그리고 BAT나 BEP의 이행과 경제적 이익 간의 균형을 맞추기가 어렵다. 두 개념의 적용에 있어서 그것의 경제적 타당성이 결정적인 요소로 작용하기 때문에 BAT와 BEP의 이행은 경제적 요소에 의하여 제약받게 된다.<sup>94)</sup> 그리고 BAT나 BEP의 적용이 항상 오염이 완전히 방지되는 결과로 연결되지 않을 수 있다. 또 개도국은 기술 경제적 능력이 취약하여 BAT나 BEP를 이용하기 어려우므로 개도국에 대한 기술적 재정적 지원이 필요하다.

환경영향평가 및 감시는 육상기인 오염원으로부터 유해물질의 배출을 규제하는 관련 규칙을 이행함에 있어 규제조치의 효율성과 계획된 활동이 해양환경에 미치는 영향을 검토하기 위한 것이다. 환경영향평가관, 1987년 유엔환경계획이 채택한 ‘환경영향평가의 목적과 원칙’에 따르면 “환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 보장하기 위하여 계획된 활동을 검토 분석 평가하는 것”으로 정의되고 있다. 1992년 「헬싱키협약」은 계약국에 환경영향평가를 수행할

93) Ibid. p.15.

94) Ibid. pp.15-17



의무와 환경영향평가에 협력할 의무를 부과하였다. 또 「OSPAR협약」은 당사국에 대해 해양 또는 지역에 대한 해양환경의 질 상태와 그 개발에 대해 정기적으로 공동평가를 수행하고 그 결과를 출판하도록 하는 의무를 부과하고 있다. 지역협약은 대체로 체약국에 대하여 해양환경에 대한 감시체제를 확립할 의무를 부과하고 있다. 우루바 의정서 제4조는 감시체제를 ‘환경 질에 대한 패턴과 동향을 체계적으로 확인하고 평가하는 것과 의정서를 이행하기 위해 취해진 조치의 실효성을 평가하는 것’으로 정의하고 있다. 환경영향평가의 한계점으로 상당한 평가기간이 필요하게 되어 결과적으로 산업 경제발전을 저해하는 부작용이 있고, 특히 개도국의 경우에는 개발압력이 커서 환경영향평가제도의 유효한 운영이 어렵다는 점이 지적된다. 또한 환경영향평가는 잠재적 위험을 평가하는데 과학 기술적 능력이 한계가 있으면 평가결과의 정밀도가 떨어진다. 감시체제의 문제점으로 해양환경 감시체제를 구축하기 위하여 상당한 비용이 소모되고 감시체제가 구축되었다고 하더라도 추가적 조치가 없으면 육상기인 오염원이 통제된다는 보장이 없다. 감시체제는 다른 규제조치를 전반적으로 지지하고 보완하는 역할을 한다.

지역협약에서 다자적 국제기구를 통하여 체약국의 조약상 의무의 준수를 감독하는 절차가 도입되고 있는데 당사국의 국제기구에 대한 보고체제와 협약위원회의 감시가 그것이다. 좀 확대하여 말하면 관련규칙의 준수를 보장하기 위한 국제적 통제라고 할 수 있다. 이러한 국제적 통제는 당사국으로부터 보고, 국제기구의 권고, 확인, 결정과 같은 절차를 통하여 체약국의 협약의 준수를 감독 독려하는 것이다. 지역협정은 대체로 체약국이 정기적으로 취해진 조치, 달성한 결과, 협약 이행 상 직면한 어려움에 관한 사항을 국제기구나 당사국회의에 보고하도록 하고 있다. 이는 당사국으로 하여금 협약상의 의무를 환기시키고 협약 상 의무의 이행을 독려하는 것이다. 보고체제의 실효성은 체약국의 성실성과 정확성에 의존하게 된다.<sup>95)</sup> 그러므로 「헬싱키협약」은 이러한 단점을 제약하기 위하여 배출허가에 대한 정보, 배출 및 방출 정보, 환경의 질에 관한 정보 등 보고내용과 형식에 대하여 제한을 가하고 있다. 특히 공장의 운영자에 대해 적절한 신청서를 이용하여 자료와 정보를 제공할 것을 요구하여 체약국의 피상적 보고를 제한하고 있다. 1992년 「OSPAR협약」은 OSPAR위원

95) Ibid. pp.19-20.

회가 ‘육상기인 오염원으로부터 발생하는 독성, 지속성, 생물농축 성 물질의 감소 및 단계적 배출중단을 위한 계획’과 ‘도시 산업 농업 및 그 밖의 오염원으로부터 영양염류 투입의 감소를 위한 프로그램 및 조치를 위한 계획’을 수립할 것을 요구하고 있다. 동 협약 제10조는 동 위원회가 협약의 이행을 감독하고 해양의 상태, 채택된 조치의 실효성, 우선순위 및 추가적 및 상이한 조치의 필요성을 일반적으로 검토할 의무를 규정하고 있다. 또 협약 제23조는 “위원회가 당사국이 제출한 정기보고서나 그 밖의 보고서를 기초로 당사국이 협약과 동 협약 하에서 채택된 결정 및 권고를 준수하고 있는지 여부를 평가한다.”고 규정하고 있다. OSPAR 위원회 감독기능의 문제점으로 결정 및 권고가 만장일치로 채택되어야 하는 점이다. 더욱이 위원회는 결정 또는 권고를 3/4이상의 찬성에 따라 채택할 수 있으나 결정은 채택 후 200일이 지난 뒤 구속력을 가지게 되고 결정에 반대한 당사국은 해당 결정에 구속되지 않는다. 그럼에 불구하고 OSPAR위원회가 협약 상 의무이행을 위하여 체약국을 감독 통제할 수 있다는 점에서 새로운 발전이라고 생각한다.<sup>96)</sup>

### 제3절 국제 판례

#### 1. Mox Plant Case (아일랜드 / 영국, 2001. 11. 9 잠정조치 청구)

##### 가. 사실관계

아일랜드는 영국과 영국 셀라필드에 있는 MOX Plant(핵연료 재처리공장)의 방사능 물질의 국제적 이동 및 아일랜드해의 해양환경보호에 관하여 분쟁 중이었다. 아일랜드는 「유엔해양법협약」의 제7부속서에 의하여 설치된 중재재판소가 구성될 때까지 이 분쟁에 대한 잠정조치를 명령해 줄 것을 요청하는 청구를 2001년 11월 9일 국제해양법재판소에 제출하였다. 잠정조치 청구에 따르면 이번 분쟁은 영국이 셀라필드에 새로운 핵연료 재처리 시설을 설치하도록 허가한 것이 발단이었다, 이 시설은 ‘사용 후 핵연료’를 MOX라고 불리는 새로운 연료로 재처리하도록 설계되었다. 아일랜드 정부는 이 공장의 운영이 아일

96) Ibid. pp.20-21.

랜드의 해양을 오염시킬 것이고, 공장으로 또는 공장으로부터 방사능 물질의 운송에 관련된 잠재적 위험을 강화할 것이라고 우려하였다. 아일랜드는 2001년 10월 25일 “이번 분쟁이 「유엔해양법협약」 제7부속서에 의해 설치된 중재재판소에 제기될 것”이라고 영국에 통보하였고 국제해양법 재판소에 대하여 “중재재판소가 구성될 때까지 국제해양법재판소가 다음의 잠정조치를 명령해 줄 것”을 요청하였다.

- 1) 영국은 MOX Plant에 대한 허가를 지체 없이 정지하거나 MOX Plant의 운영을 방지하는 조치를 취해야 한다.
- 2) 영국은 『영국이 주권 및 주권적 권리를 행사하는 수역으로 또는 수역으로부터의 방사능 물질, 방사능 폐기물, 기타 MOX Plant 운영을 위한 준비활동의 어떤 움직임도 없도록 할 것』을 지체 없이 보장한다.
- 3) 영국은 『중재재판소에 회부된 이번 분쟁의 해결을 어렵게 하는 어떤 행동도 취하지 않을 것』을 보장한다.
- 4) 영국은 『중재재판소가 부여할 본안에 대한 결정의 이행이라는 측면에서 아일랜드의 권리를 침해할 수 있는 어떤 행동도 취하여서는 안 된다』는 것을 보장한다.

영국은 “동 사건과 관련하여 「유엔해양법협약」 제283조에 의거한 사전의견교환이 없었으므로 잠정조치 청구는 기각되어야 한다”고 주장하였다.

#### 나. 영국의 항변과 재판소 의견

잠정조치 재판의 관할권에 대하여 영국은 “이 분쟁의 주된 구성부분이 분쟁 해결의 기속적 수단을 규정하고 있는 「유럽협정」 등 지역협약에 의하여 규율되므로 재판소는 이번 잠정조치를 명령할 권한이 없다.”고 항변하였다. 재판소는 “이건 분쟁은 「유엔해양법협약」의 해석과 적용에 관계된다.”는 의견<sup>97)</sup>을 제시하였다. 잠정조치의 요건에 대하여 영국은 “이 사건에 대해 국제해양법재판소에 제출되기 전까지 당사자 사이에 의견교환이 이루어지지 않았으므로 이 사건은 「유엔해양법협약」 제283조의 요건을 충족하지 않았다.”고 항변하였다.

97) 최지현, “국제해양법재판소와 국제사법재판소의 잠정조치에 관한 연구” 『해양정책연구』 제26권 제1호, 75-76쪽

그러나 재판소는 “국가 당사자는, 합의에 도달할 가능성이 소진 되었을 때에는 의견교환을 계속할 의무를 부담하는 것이 아니다.<sup>98)</sup> 그리고 제 7부속서의 중재재판소가 이진 분쟁에 대하여 일응(Prima Facie)의 관할권을 갖는다.”고 하였다. 잠정조치의 필요성에 대한 판단에 대하여 영국은 ‘2002년 여름까지 MOX Plant의 가동의 결과로서 셀라필드로 또는 셀라필드에서 방사능 물질의 추가적 해상운송은 없을 것’이라고 소명하였다. 재판소는 이러한 영국의 소명을 받아들여 “잠정조치의 발령을 요구할 정도로 사정이 급박하지 않다.”고 하였다.

## 다. 재판소 결정

국제재판소는 2001년 12월 3일 동 사건과 관련하여 「유엔해양법협약」 제 290조에 의거 다음과 같이 결정하였다.

- 1) 아일랜드와 영국은 정보교환의무를 다하고,
- 2) 핵 발전시설 운영과 관련된 위험 및 효과에 대하여 지속적인 모니터링을 하고
- 3) 시설운영에서 발생할 수 있는 해양오염방지에 가능한 조치를 다할 것과
- 4) 영국은 2001년 12월 17일 이전에 잠정조치의 준수에 대한 최초보고서를 제출하고, 국제 해양법재판소장이 양당사국에 추가보고서나 정보를 요구할 수 있도록 하는 권한을 부여한다.

## 라. 시사점

잠정조치사건의 관할권 성립과 관련하여 “일응의 관할권이론”을 채택하였다. 이것은 “잠정조치 재판에서 본안의 관할권을 심리한 결과 중재 재판소의 관할권이 성립할 수도 있다는 일응의 여지를 제공할 수 있는 정도가 되었을 경우 잠정조치 사건의 관할권 성립을 인정하는 이론이다.” 「유엔해양법협약」 제288조는 “국제해양법 재판소가 이 협약의 해석이나 적용에 관한 분쟁, 또는 이 협약의 목적과 관련된 국제협정의 해석이나 적용에 관한 분쟁으로서 그 국제협정에 따라 재판소에 회부된 분쟁에 대하여 관할권을 갖는다.” 라고 규정하였

98) 상계논문, 88-89쪽

다. 이권 잠정조치는 「유엔해양법협약」 제290조가 ‘명령한다’(prescribe)라고 규정한 취지로 보아 기속력을 갖는다고 생각한다<sup>99)</sup>. 이권 잠정조치의 효력은 본안판결이 내려질 때까지만 효력을 가지며 그 후에는 효력이 종료된다. 「유엔해양법협약」 제290조의 규정에 의한 잠정조치의 보호의 대상이 되는 것은 ‘본안소송의 대상이 되는 당사자의 권리’와 ‘해양환경에 대한 중대한 손상’이 된다. 두 번째의 보호대상은 「유엔해양법협약」이 인정한 특징적인 보호대상이다.<sup>100)</sup> 잠정조치의 요건으로 ‘회복 불가능한 손해’와 긴급성이 제시되고 있는데 판례를 해석하면 두 가지 요건을 묶어 긴급성으로 표현하고 있다. 그러므로 긴급성<sup>101)</sup>이란 “당사자 일방에게 회복 불가능한 손해가 생길 우려가 있고 이러한 손해가 본안에 대한 최종 재판이전에 발생할 가능성이 있다.”는 의미로 새긴다. 「유엔해양법협약」 제290조 제5항은 당사자 신청에 의한 잠정조치를 허용하나 직권에 의한 잠정조치명령을 허용하지 아니한다. 다만 국제해양법 재판소 규칙 제 89조 제5항에 따라 잠정조치의 신청과 전체적으로 또는 부분적으로 상이한 잠정조치를 명령 할 수 있다. 이권 MOX Plant 사건에서 재판소는 제 89조 제5항을 원용하며 양국에 해양오염방지를 잠정조치로 명령하였다.

MOX Plant 사건은 그 후 유럽사법재판소가 자신에게 이 사건의 관할권이 있다고 판결하자 당사자들이 이 사건을 취하하였고 중재재판소가 이를 받아드려 사건을 종결지었다. 이와 같이 본안에서 관할권 판단의 변경이 흔히 발생하고 있는데 이는 잠정조치의 판단주체와 본안사건의 판단주체가 상이하기 때문에 발생하고 있다.

## 2. Land Reclamation Case(말레이시아 / 싱가포르 2003. 9. 5 잠정조치 청구)

### 가. 사실관계

2003년 9월 5일 말레이시아가 「유엔해양법협약」 제 290조 제5항에 근거하여 국제해양법재판소에 잠정조치의 발령을 청구하였다. 이권 분쟁은 싱가포르가 수행하는 매립활동에 관한 것인데 이 매립활동이 조호르해협 인근의 말레이시

99) 상계논문, 79-80쪽

100) 상계논문, 88-90쪽

101) 정갑용, “국제해양법재판소의 재판절차와 판례동향”, 『월간 해양수산』 통권 제228호, 2003, 54쪽.

아 권리를 침해했다고 주장하였다.

## 나. 심리

‘제7부속서 중재재판소가 이견 분쟁에 대하여 ‘일응의 관할권’을 갖는가’에 대하여 재판소는 「유엔해양법협약」 제 283조의 규정에 기술된 의견교환의무는 “의견교환이 긍정적 결과를 산출할 수 없다고 결론지어질 때에는 말레이시아는 의견교환을 계속할 의무를 부담하는 것은 아니다”라고 하였고 싱가포르의 주장 즉 “양당사자가 10월 13일 및 14일에 만나기로 한 것은 협상과정의 시작이다”에 대하여 재판소는 “그 회의는 중재재판소가 구성된 후에 개최되었다”는 견해를 밝히면서 “제7부속서의 중재재판소가 이견 분쟁에 관하여 ‘일응의 관할권’을 갖는다.” 그리고 국제 해양법재판소가 “이 사건을 받아들일 수 있다.”고 하였다. “제7부속서의 중재재판소가 2003년 10월 9일 이전에 설치되므로 남아있는 잔여기간이 짧은 점을 고려하면 잠정조치를 발령할 필요가 없다”는 싱가포르의 항변에 대하여 재판소는 “「유엔해양법협약」 제 290조 제5항에 의하면 재판소는 제7부속서의 중재재판소가 설치되는 전에 잠정조치를 발령할 권한이 있고 또 협약 제290조에는 재판소에 의하여 발령된 잠정조치가 그 기간에만 한정된다.”고 제시하는 어떤 규정도 없다” 의견을 표시하였다.

또 “싱가포르가 말레이시아와 매립사업에 대한 정보공유를 하였고 말레이시아에 매립사업이나 잠재적 위험에 대하여 언급하는 충분한 기회를 부여하였으므로 Tuas지역의 매립사업과 관련하여 잠정조치를 발령하는 것은 적절하지 않다”는 항변에 대하여 재판소는 이를 받아드려 “긴급한 상황이 없고 중재재판소 판결이 내려지기 전까지 말레이시아의 권리가 회복 불가능한 손해를 입을 위험이 없으므로 잠정조치를 발령하는 것은 적절하지 않다”고 판단하였다.

Pulau Tekong의 D구역 매립사업과 관련하여 재판소는 “D구역에 석조 호안을 건설하는 회복 불가능한 행동을, 공동으로 비용을 부담하고 독립전문가에 의해 수행되는 연구조사활동이 끝나기 전까지 하지 않겠다.”는 싱가포르의 약속을 공식기록 하였다.

## 다. 재판소 결정



재판소는 만장일치로 다음과 같이 잠정조치를 발령하였다.

1) 말레이시아와 싱가포르를 다음을 위하여 협력하고 협의에 들어가야 한다.

- 싱가포르가 행하는 매립의 효과나 부정적 효과를 다루는 적절한 조치를 제의하거나 D구역 매립사업과 관련된 임시보고서를 준비하기 위한 독립전문가 그룹을 즉시 설치한다.

- 정기적으로 정보를 교환하고 싱가포르의 매립사업의 위험과 영향을 평가한다.

- 싱가포르는 약속을 이행하고 효과적 이행과 배치되는 어떤 행동도 피한다.

- 싱가포르가 말레이시아의 권리를 해치는 방법이나 해양환경에 실질적 위해를 야기하는 방법으로 매립을 수행하지 않을 것을 만장일치로 명령한다.

2) 양 당사국은 2004년 1월 9일 이전에 재판소 규칙 제95조 제1항에 기재된 최초보고서를 각각 제출 하여야 한다.

## 라. 시사점

「유엔해양법협약」 제290조 해석과 관련하여 “재판소에 의해 발령된 잠정조치를 그 기간에만 한정된다는 규정이 없다”는 재판소 의견은 ‘잠정조치는 제7부속서 중재재판소의 설치 전에 발령할 수 있으며 잠정조치 효력이 변경되는 시점은 잠정조치의 효력을 변경하는 제7부속서 중재재판소의 결정’이 있는 때라는 의미이다. 이 사건에서 잠정조치의 신청과 상이한 잠정조치<sup>102)</sup>가 발령되었는데 이는 국제해양법재판소 규칙 제89조 제5항에 따른 것이다. 그리고 잠정조치가 발령되었으나 본안판결에 따라 잠정조치가 효력을 잃게 되는 경우 잠정조치의 신청국이 잠정조치에 따른 손실 및 발생비용을 타 당사국에 보상해야 하는지 여부를 고려할 필요가 있다는 Lucky 재판관의 별도의견<sup>103)</sup>이 있다. 이건 사건은 MOX Plant 사건과 함께 해양환경 관련 소송이고 흔히 발생하는 원전발전과 매립사업이므로 추가 검토가 필요하다.<sup>104)</sup>

102) 최지현, 전게논문, 92쪽

103) 최지현, 전게논문, 93쪽

104) 정갑용, 전게논문, 57-58쪽

## 제 4 절 주변국의 육상기인 해양오염관리에 관한 법제도

### 1. 중국의 국내법제 분석

「해양환경보호법」은 1982년 전인대 상무위원회에서 채택되었고 1983년 발효되었다. 동법은 해양환경과 자원의 보호, 오염손해의 방지, 생태적 균형 유지, 인간건강의 보호 및 해양계획의 발전을 목적으로 제정되었다. 동법은 해양환경의 기본법에 해당하며 국제적 입법추세에 맞추어 해양오염원별로 규제 관리방안을 규정하고 있다. 동법은 제1장 일반조항, 제2장 연안구축계획에 의한 해양환경의 오염피해의 방지, 제3장 근해유류의 탐사개발에 의한 해양환경의 오염피해의 방지, 제4장 육상기인에 의한 해양환경의 오염피해방지, 제5장 선박에 의한 해양환경의 오염피해방지, 제6장 폐기물투기에 의한 해양환경의 오염피해의 방지, 제7장 법적책임, 제8장 보칙 으로 구성되어 있다. 동 법률을 시행하기 위하여 다수의 국무원령이 있는데 동법률 제2장에 따라 「선박해체에 의한 환경오염방지령(1990)」, 「해안공정건설프로젝트로 인한 해양환경 오염손해방지관리령」, 제3장에 따라 「해양공정건설 프로젝트로 인한 해양환경오염손해방지관리령」, 「해양석유탐사개발에 의한 환경보호관리령」, 제4장에 따라 「육상기인에 의한 해양환경의 오염피해방지령」, 제5장에 따라 「선박기인 해양오염방지관리령」, 제6장에 따라 「해양폐기물관리령」이 있다.<sup>105)</sup> 동법은 제97조에서 ‘중국이 체결하거나 참가한 해양환경보호에 관한 국제협약에 본법과 다른 규정이 있는 경우 국제조약의 규정을 적용한다.’라고 규정하여 국제법 우선주의를 채택하였다. 중국이 참가한 국제조약 등은 「유엔해양법협약」, 「국제선박기인 오염방지 협약」, 「생물다양성 협약」, 「국제 유류오염에 의한 민사책임협약」 등이 있다. 육상기인 해양오염관리와 관련이 있는 법률로 「환경보호법」, 「수질오염방지법」, 「고체폐기물에 의한 환경오염방지법」 등이 있고 「해역사용관리법」이 있다.

「해양환경보호법」 제4장에서는 유해물질의 해양배출시 엄격한 배출기준의 설정과 국가기준과의 조화(제18조), 고농도 방사능 함유폐수의 해양배출금지와 국가규정 및 기준의 적용(제19조), 의료폐수와 산업폐수의 해양배출금지(제20

105) 박수진·목진용, “우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구”, 2007, 124-135쪽.

조), 해양의 부영양화를 방지하기 위한 산업가정폐수의 해양배출금지(제21조), 고온폐수의 해양배출금지(제22조), 연안농장에서의 화학 살충제 사용의 국가규정과 기준설정(제23조), 하천의 유입에 의한 해양오염방지(제25조) 등을 규정하고 있다.<sup>106)</sup>

「육상기인에 의한 해양환경의 오염피해방지령」은 국무원에 의하여 1990년 공포되고 동년 8월에 시행되었다. 동령은 육상기인 오염원에 대한 관리감독을 강화하고 육상기인 오염물질이 해양환경을 오염시키고 손상시키는 것을 방지하기 위하여 제정되었다. 총37개 조문을 가지고 있다. 동령은 「해양환경보호법」 제4장을 시행하기 위한 목적으로 제정되었다. 그 주요내용으로 배출기준의 설정(제5조), 오염물질 배출자의 보고 및 등록의무(제6조), 특정지역에서의 배출구설치 금지(제8조), 오염자의 오염제거의무(제9조), 고체폐기물의 연안에서의 저장, 배출, 처리의 허가제(제11조), 유독 유해폐기물의 배출금지(제13조), 고준위 및 중준위 방사능 폐수의 배출금지 및 저준위 방사능 폐수의 엄격한 배출제한(제14조), 고온폐수의 수온에 대한 기준설정(제17조), 약물과 약물도구의 연안배출금지(제19조), 긴급사태에 대한 조치(제22조) 등을 규정하고 있다.<sup>107)</sup>

중국의 주요 해역의 수질은 보하이 해의 경우, 국가기준으로 1등급 내지 2등급 수역이 전체수역의 38%이고 4등급 또는 그 이하의 수역이 43%이며 개선 추세는 보이지 않는다. 주요오염물질은 황성 인산염, 무기질소, COD, 석유, 납이다. 황해의 경우, 1-2등급 수역은 78.2%이며 4등급 또는 그 이하가 전체수역의 9.7%이다. 수질은 상당 폭 개선되고 있다. 주요오염물질은 무기질소와 황성 인산염이다. 동해(동중국해)의 경우, 1-2등급수역이 20.5%이며 4등급이하의 수역은 65.6%이며 개선기미가 보이지 않는다. 무기질소와 황성 인산염 성분이 현저히 높고 집중적으로 해수를 오염시키고 있다. 남중국해의 경우, 1-2등급수역이 전체해역의 64.4%이며 4등급 및 그 이하는 20.4%이다. 수질이 개선되고 있으며 주요 오염물질은 무기질소와 황성 인산염이다. 남중국해를 제외한 대부분의 하구는 4등급 또는 그 이하의 수질을 보이고 있다.<sup>108)</sup>

106) 이용희, “육상기인 해양오염방지에 관한 한중일 법제도 비교연구”, 64쪽.

107) 상계논문, 63-65쪽.

108) SEPA, " Work Report on Protecting Marine Environment from Land-based Activities in China", 2004. pp.5-6.

2002년 기준으로 중국의 산업 및 가정 폐수의 배출량은 약 440억 톤이고 그 중 산업폐수는 210억 톤이다. 산업폐수의 88.3%가 배출기준을 충족한 것으로 보고되고 있다.<sup>109)</sup> 중국은 육상기인 해양오염관리에 있어서 동양 3국 중 가장 체계적이고 선진적인 법체계를 가지고 있다. 출발은 늦었으나 국가해양국 주도로 해양환경법령 정비계획을 수립하여 법령정비를 수행하였다<sup>110)</sup>. 그런 계기가 된 것은 국무원령이 없는 경우 설사 법률이 있어도 해양오염피해나 복구비용을 오염자에게 부담시키지 못하고 최종적으로 국가에 귀착되었기 때문이다.

### 3. 일본의 국내법제 분석

「수질오탁방지법」은 1960년 제정되었다. 동 법률은 공장 및 사업장에서 공공수역으로 배출되는 물의 배출 및 지하로의 침투를 규제하고 생활배수대책의 실시를 추진하는 것 등에 대하여 공공수역 및 지하수의 수질오탁방지를 목적으로 하고 국민건강을 보호함과 동시에 생활환경을 보전하고 공장 및 사업장에서 배출하는 오수 및 폐수에 관해서 사람의 건강과에 관련된 피해가 생긴 경우에 관계사업자에의 손해배상책임에 대해 규정함으로써 피해자 보호를 목적으로 하며 총 7개의 장으로 되어 있다. 동법은 제1장 총칙, 제2장 배출수의 배출규제, 제2장의2 생활배수대책의 추진, 제3장 수질오탁상황의 감시 등, 제4장 손해배상, 제5장 잡칙, 제6장 벌칙으로 구성되어 있다.

「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률(소화45년)」은 폐기물의 배출을 억제하고 폐기물의 적정한 분별, 보관, 수집, 운반, 재생, 처분 등의 처리를 하고 생활환경을 청결히 하여 생활환경의 보전 및 공중위생의 향상을 목적으로 한다. 동 법률은 제1장 총칙, 제2장 일반폐기물, 제3장 산업폐기물, 제3장의 2 폐기물 처리센터, 제4장 잡칙, 제5장 벌칙으로 구성되어 있다.

「해양오염 및 해상재해방지에 관한 법률(소화45년)」은 선박 해양시설 및 항공기에서 해양으로 기름 유해액체물질 및 폐기물을 배출하는 것을 규제하고 선박 해양시설에 있어서 기름 유해액체물질 및 폐기물을 소각하는 것을 규제하고 폐유의 적정한 처리를 확보함과 동시에 해상화재의 발생, 이에 수반하는 선박교통의 위험방지 그리고 해양오염방지 및 해상재해방지와 관련된 국제조

109) SEPA, *op.cit.*, p.7,

110) 박수진·목진용, 전제논문, 134-135쪽.

약의 실시를 확보하고 해양환경보전, 사람의 생명 및 재산의 보호를 목적으로 한다. 동 법률은 제1장 총칙, 제2장 선박에서 기름의 배출규제, 제2장의2 선박에서의 유해액체물질 등의 배출규제 등, 제3장 선박에서의 폐기물의 배출규제, 제3장의2 선박의 해양오염방지설비 등 및 유탁방지긴급조치계획서의 검사, 제4장 해양시설 및 항공기에서의 기름 및 폐기물의 배출규제, 제4장의2 선박 및 해양시설에 있어서의 기름 유해액체물질 등 및 폐기물의 소각규제, 제5장 폐유 처리사업 등, 제6장 해양의 오염 및 해상재해방지조치, 제6장의2 해상재해방지센터. 제7장 잡칙, 제8장 벌칙으로 구성되어 있다.

그밖에 「세토나이카이 환경보전 임시조치법(1973)」은 세토나이카이 해에 유입되는 오염물질을 총량관리하기 위하여 제정되었다. 「정화조 법(1984)」은 오수분뇨의 공공수역 배출을 규제·관리하기 위하여 제정되었다. 또 「환경기본법(1993)」은 수질환경기준을 정하고 있다. 동법은 제1장 총칙, 제2장 환경보전에 관한 기본시책(제1절 시책의 책정과 관련되는 지침, 제2절 환경기본계획, 제3절 환경기준, 제4절 특정지역의 공해방지, 제5절 국가 환경보전 시책 등, 제6절 지구환경보전에 관한 국제협력, 제7절 지방공공단체의 시책, 제8절 비용부담 등) 제3장 환경보전에 관한 심의회 그 외의 합의제 기관 등( 제1절 환경보전에 관한 심의회 그 외의 합의제 기관, 제2절 공해대책회의), 부칙으로 구성되어 있다.

일본은 육상기인 해양오염을 방지·관리하는 전문적인 법률이 없으며<sup>111)</sup> 육상기인 해양오염은 「환경정책기본법」, 「수질오탁방지법」, 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」, 「정화조법」 등에 의하여 관리되고 있다. 일본법은 공공수역을 하천 호소 항만 연안해역이라고 정의하고 있으며 각 개별법으로 해당 법률에 따른 규제대상의 해양배출을 관리하고 있다. 1996년 이전의 우리나라 육상기인 해양오염관리방식과 같다.

일본은 1955년 미나마타병, 1960년 이따이 이따이병 문제로 주민과 지자체가 환경에 관심을 가졌고 차후에 중앙정부가 관여하는 방식으로 환경정책이 발전하였다. 70년대에 「수질오탁방지법」을 제정하였고 1972년 축산폐수를 관리하기 위하여 축사를 「수질오탁방지법」상의 특정시설로 추가하였다. 1974년 알킬수은, 총수은 배출기준을 제정하였고 1975년에 PCB 배출기준을 설정하였고

111) 이용희, 전계논문, 68쪽.

1984년 질소 및 인에 관련된 배출기준을 설정하였다. 일본은 환경부가 해양, 연안을 포함한 모든 환경을 관리하고 있으며 육상기인 해양오염을 집중적으로 관리하는 법률이 없음으로 각 개별법으로 이를 관리하게 되는데 이는 해양의 특성을 반영하지 못하고 인력, 장비, 지식, 기술을 집중하지 못하며 비용이 많이 드는 단점이 있다. 태평양이 있고 섬나라라서 오염물질이 해안에 잔류하지 않는 점도 있다. 다만 내해의 경우 오염피해가 극심하므로 각 개별법에 의한 관리체제를 버리고 한시적 특별법으로 오염총량규제를 도입하여 적극적으로 대응하고 있다. 세토나이카이, 이세만 및 동경만에 대하여 그러하다.





## 제5장 육상기인 해양오염관리에 관한 국내법제도 및 개선필요성

### 제1절 우리나라 관련 법제도의 개관

「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」은 수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 하천호소 등 공공수역의 수질 및 수생태계를 적정하게 관리보전 함으로써 국민으로 하여금 그 혜택을 넓게 향유할 수 있도록 함과 동시에 미래의 세대에게 승계될 수 있도록 함을 목적으로 제정되었다. 동법은 제1장 총칙, 제2장 공공수역의 수질 및 수생태계 보전(제1절 총칙, 제2장 수계영향권별 수질 및 수생태계 보전, 제3절 호소의 수질 및 수생태계 보전), 제3장 점오염원 관리(제1절 산업폐수의 배출규제, 제2절 폐수종말처리시설, 제3절 생활하수 및 축산폐수 관리), 제4장 비점오염원 관리, 제5장 기타 수질오염원 관리, 제6장 폐수처리업, 제7장 보칙, 제8장 벌칙으로 구성되어 있다. 동법 제2조 9호에서 ‘공공수역이라 함은 하천 호소 항만 연안해역 그밖에 공공용에 사용되는 수역과 이에 접속하여 공공용에 사용되는 환경부령이 정하는 수로를 말한다.’라고 규정하였다. 환경부령 제5조의 규정에 환경부령이 정하는 수로는 지하수로 농업용수로 하수관거, 운하라고 되어 있다. 1996년 「정부조직법」 개정 시 ‘해양수산부장관은 해양환경을 관장한다.’고 변경하였고 여러 개의 개별법을 개정하였는데 그때 이 법의 규정 중 ‘항만 연안해역’이라는 문구가 삭제되어야 했는데 그대로 존치되었다. 「해양오염방지법」이 환경부 소관법령인 경우에만 존재할 수 있는 규정이었다.

「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」은 육상기인 해양오염문제를 다루지 아니하고 「해양환경관리법」이 이를 다루고 있다. 그러나 동법의 적절한 운용이 실패할 경우 하천을 통하여 해양에 유입되게 되므로 육상기인 해양오염관리와 관련성을 갖는다.

「폐기물관리법」은 폐기물의 발생을 최대한 억제하고 발생한 폐기물을 친환경적으로 처리함으로써 환경보전과 국민생활의 질적 향상에 이바지할 목적으로 제정되었다. 동법은 제1장 총칙, 제2장 폐기물배출 및 처리, 제3장 삭제됨, 제4장 폐기물처리업, 제5장 폐기물처리업자 등에 대한 지도와 감독 등, 제6

장 보칙, 제7장 벌칙으로 구성되었다. 동법 제3조 제2항은 ‘이 법에 따른 폐기물의 해양배출은 「해양환경관리법」으로 정하는 바에 따른다.’라고 규정하고 있으므로 육상기인 폐기물의 해양오염과 관련하여 동법이 적용되지 않는다. 그러나 해양에서 수거한 폐기물의 육상처리나 육상보관과 관련하여 동법이 적용되는 경우가 있다.

「환경정책기본법」은 환경보전에 관한 국민의 권리 의무와 국가의 의무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경손해를 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리보전 함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다. 이 법률은 제1장 총칙, 제2장 환경보전계획 수립 등(제1절 환경기준, 제2절 기본적 시책, 제3절 자연환경의 보전, 제4절 사전환경성 검토 등, 제5절 분쟁조정 및 피해구제) 제3장 법제 및 재정상의 조치, 제4장 환경정책위원회, 제5장 보칙, 제6장 벌칙으로 구성되어 있다. 법 제10조 제2항의 규정은 환경기준은 대통령령으로 정하도록 되어 있고 대통령령에 해양의 생활환경기준과 사람의 건강보호기준이 포함되어 있다. 「해양환경관리법」에서 해양에 관련된 환경기준을 정하고 제출하여 이 법의 대통령령에 고시하여 사용하고 있다.

「오수 분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률」은 2006년 9월에 폐지되었고 동 법률은 「하수도법」과 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」로 분화되었다. 「하수도법」은 하수도의 설치 및 관리의 기준을 정함으로써 하수와 분뇨를 적정하게 처리하여 지역사회의 건전한 발전과 공중위생의 향상에 기여하고 공공수역의 수질을 보전함을 목적으로 한다. 동 법률은 제1장 총칙, 제2장 공공하수도의 설치 및 관리, 제3장 개인하수도의 설치 및 관리( 제1절 배수설비, 제2절 개인하수처리시설), 제4장 분뇨의 처리, 제5장 하수분뇨 관련 영업, 제6장 비용부담 등, 제7장 보칙, 제8장 벌칙으로 구성되어 있다. 「하수도법」은 수많은 배출자를 상징하고 있고 항상 적정하게 운용되지 않을 수도 있으며 공공하수도 중 해양으로 배출하는 시설은 「해양환경관리법」에 의하여 해양시설로 지정되게 되므로 육상기인 해양오염과 관련성이 깊다.

「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」은 가축분뇨를 적정하게 자원화하거나 처리하여 자연환경과 생활환경을 청결하게 하고 수질오염을 감소시킴으로써 환경과 조화되는 축산업의 발전 및 국민보건의 향상과 환경보전에 이바

지함을 목적으로 한다. 동 법률은 제1장 총칙, 제2장 가축분뇨의 사전관리, 제3장 가축분뇨의 처리, 제4장 가축분뇨의 이용촉진, 제5장 가축분뇨의 공공처리, 제6장 가축분뇨관련 영업, 제7장 보칙, 제8장 벌칙으로 구성되어 있다. 동법 제10조는 ‘가축을 사육하는 자 및 가축분뇨를 수집 운반하는 자는 적정하게 처리되지 아니한 가축분뇨가 공공수역에 유입되도록 해서는 안 된다.’고 규정하고 있다. 가축분뇨는 육상기인 해양오염원 중 상당한 비중을 차지하나 관리가 까다롭다. 비점오염원 형태를 취하는 경우가 많고 가축분뇨의 자원화가 실패하는 경우가 많았다. 이 법률은 가축분뇨의 자원화를 농림수산부가 담당하도록 하였다.

「해양환경관리법」은 해양환경의 보전 및 관리에 관한 국민의 의무와 국가의 책무를 명확히 하고 해양환경의 보전을 위한 기본사항을 정함으로써 해양환경의 훼손 또는 해양오염으로 인한 위해를 예방하고 깨끗하고 안전한 해양환경을 조성하여 국민의 삶의 질을 높이는데 이바지함을 목적으로 한다. 동법은 제1장 총칙, 제2장 해양환경의 보전관리를 위한 조치(제1절 해양환경기준 및 자료관리, 제2절 해양환경관리 종합계획 등, 제3절 해양환경개선부담금), 제3장 해양오염방지를 위한 규제(제1절 통칙 육상에서 발생한 폐기물의 해양배출 금지), 제2절 선박에서의 해양오염방지, 제3절 해양시설에서의 해양오염방지, 제4절 오염물질의 수거 및 처리, 제5절 잔류성 유기오염물질의 조사 등), 제4장 해양에서의 대기오염방지를 위한 규제, 제5장 해양오염방지를 위한 선박의 검사 등, 제6장 해양오염방제를 위한 조치, 제7장 해양환경관리업 등, 제8장 해양오염영향조사, 제9장 해역이용협의, 제10장 해양환경관리공단, 제11장 보칙, 제12장 벌칙으로 구성되어 있다. 육상기인 해양오염관리와 관련한 중요한 규정은 제22조 제2항 ‘누구든지 해양시설 또는 해수욕장 하구역 등 대통령령이 정하는 장소에서 발생한 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니된다.’와 제23조 그리고 제84조(해역이용협의)이다. 동법 제23조 규정 중 폐기물은 오염물질을 포함하는 광의의 폐기물이며 고형폐기물만을 의미하지 않는다. 동법 제22조 제2항은 오염물질의 해역배출에 대하여 일반적 금지를 규정한 것이다. 동법 제84조는 공유수면관리청에 대하여 육상기인 해양오염관리를 감독하는 규정으로 사용되고 있다.

「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」은 공유수면을 지속적으로 이용할

수 있도록 보전관리하고 환경 친화적 매립을 통하여 매립지를 효율적으로 이용하게 함으로써 공공의 이익을 증진하고 국민생활의 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 동법률은 제1장 총칙, 제2장 공유수면관리 등(제1절 공유수면의 관리, 제2절 공유수면의 점용 사용허가, 제3절 점용사용 실시계획, 제4절 점용사용관련 처분 등), 제3장 공유수면매립(제1절 공유수면 매립 기본계획, 제2절 공유수면매립면허 등, 제3절 매립공사, 제4절 매립지의 소유권 취득 등, 제5절 공유수면매립관련 처분 등), 제4장 보칙, 제5장 벌칙으로 구성되어 있다. 육상기인 오염원관리와 관련하여 중요한 조항은 제5조이며 ‘누구든지 공유수면에서 정당한 이유 없이 폐기물·폐유·폐수·오수·분뇨·가축분뇨·오염토양·유독물·동물의 사체 그밖에 국토해양부령이 정하는 오염물질을 버리거나 흘리게 하는 행위를 하여서는 아니 된다.’ 동조는 일반적 금지와 특별한 경우 허용을 동시에 규정한 것이다. 동법 제8조는 ‘부두·방파제·교량·수문·건축물 그밖에 인공구조물을 신축, 개축, 증축, 변경, 제거하는 행위를 하려는 자는 공유수면 점용사용허가를 받아야 한다.’ 규정하고 있는데 이는 해양배출시설의 등록, 감시의 수단으로 사용될 수 있다. 제10조는 국가 지방자치단체가 공공목적으로 공유수면을 직접사용하려 하는 경우에 공유수면 관리청과 협의하거나 승인을 받도록 하였는데 이는 공공하수도와 같이 해양배출시설을 설치, 관리하는 국가나 자치단체를 감시, 감독하는 수단으로 응용가능하다.

「연안관리법」은 연안의 효율적인 보전 이용 및 개발에 필요한 사항을 규정함으로써 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성하는 것을 목적으로 한다. 동법은 제1장 총칙, 제2장 연안의 통합관리, 제3장 연안용도해역 등의 지정 관리, 제4장 연안 정비사업, 제5장 연안관리심의회, 제6장 보칙으로 구성되어 있다. 동법은 ‘연안에서 보전이용 및 개발에 관한 행위는 통합계획 및 지역계획에 적합하여야 한다.’고 규정하여 ‘연안의 계획 관리’를 중심적 관리수단으로 채택하였다.

「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」은 해양생태계를 인위적인 훼손으로부터 보호하고 해양생물다양성을 보전하며 해양생물자원의 지속가능한 이용을 도모하는 등 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전, 관리함으로써 국민의 삶의 질을 높이고 해양자산을 보호함을 목적으로 한다. 동법은 제1장 총칙, 제2장 계획수립 및 조사, 제3장 해양생물의 보호, 제4장 해양보호구역의 지

정관리, 제5장 해양생물다양성의 보전, 제6장 해양자산의 관리, 제7장 보칙, 제8장 벌칙으로 구성되어 있다. 육상기인 해양오염관리와 관련하여 동법은 관리 목적부분을 규정하고 있다. 전 지구적 실천계획 목적인 생태계 기능 보호, 서식지 완전성 보전, 생물다양성 유지, 해안 및 해양의 서식지복원 등과 목적부분을 공유하고 있다.

종합하면 1996년 「정부조직법」 개정으로 해양환경보전 사무가 해양수산부로 이관되었다. 해양환경에 관한 생활환경을 담당하던 해양오염방지법이 해양수산부로 이관되었으며 자연환경보전법을 구분하여 해양자연환경에 관한 부분은 해양수산부장관이 담당토록 하였는데 나중에 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률로 완전히 독립하였다. 또 「습지보전법」은 연안습지와 내륙습지로 구분하여 각각 관리하는 공동 법률로 제정하였다. 환경정책기본법의 수질기준에 관하여는 「해양환경관리법」에 의하여 해양수질기준을 정하여 「환경정책기본법」에 통보하면 이를 고시하도록 하였다. 「폐기물관리법」은 “폐기물의 해양 배출은 「해양환경관리법」에 따른다.”는 규정을 삽입하여 조정하였다. 1996년 이후 「해양환경관리법」의 개정은 주로 육상기인 해양오염방지와 관련된 것이었다. 고형폐기물관리, 배출감시망의 조정, 오염물질의 정의에 폐열을 포함, 오염물질 해양배출의 일반적 금지, 배출기준의 조정, 해양환경감시원제도, 특별사법경찰관제도, 해역이용협의 제도의 변경, 배출규제 위반 시 처벌규정 등은 육상기인 해양오염방지와 직접적인 관련을 갖는 것이다. 그러므로 「해양환경관리법」이 우리나라 육상기인 해양오염 방지에 관한 주된 역할을 담당하고 있다고 하겠다.

해양환경법규는 해양환경이라는 독자적인 영역이 있음에도 불구하고 육상 환경법규에 비하여 단순하며 세분화되어 있지도 체계화되어 있지도 않다<sup>112)</sup>. 특히 육상기인 해양오염관리에 관한 규제의 체계화가 시급하다. 이 장에서는 육상기인 해양오염관리의 중심적 역할을 하고 있는 「해양환경관리법」을 검토한다. 「해양환경관리법」은 1996년도를 중심으로 크게 변경되었다. 그 이전에는 일본의 육상기인 해양오염관리방식을 채택하여 운용하다가 1996년 해양수산부가 성립하면서 해양오염방지법(해양환경관리법)의 소관이 변경되었고 해양환경측정망, 해양배출

112) 김홍균, 『환경법』 (서울:홍문사, 2010.) 798쪽.

기준, 해양환경기준, 해양시설 및 해양 공간 등 해양환경관리도구가 분화하였기 때문이다. 그 후에 폐기물관리법이나 오수·분뇨·축산폐수에 관한 법률 등과 관련 있는 조항들이 해양오염방지법에 이전되었다. 또 해양환경정책방향이 새롭게 도입되었다.

현행 「해양환경관리법」은 일부 총량규제에 관한 내용을 포함하고 있으나 전체적으로 농도규제를 원칙으로 한다. 총량규제에 비하여 농도규제는 관리가 간편하고 집행이 용이하며 시간과 비용이 적게 드는 장점이 있다. 그 단점으로는 수단으로써 농도규제는 목표으로써 ‘해양환경의 질 유지 개선’에 직접적으로 관련되지 않는다는 점이다. 특히 해양환경의 질 개선과는 좀 거리가 있다. 이는 해양환경기준이 배출규제의 외부에서 결정되기 때문이다.

일반적으로 농도규제의 도구는 해양환경기준, 해양배출의 일반적 금지와 특별한 허용, 해양환경측정망, 해양배출정보의 수집 및 해양배출시설의 신고와 등록 그리고 배출행위의 감시, 배출허용기준 등이 포함된다.

해양환경기준은 해양환경측정망 운영결과와 배출규제 전반에 걸친 검토 그리고 해양환경 정책방향을 감안하여 결정한다. 목표기준으로써 해양환경기준은 환경정책기본법에서 고시하도록 되어 있다.

‘해양배출의 일반적 금지와 특별한 허용’은 허가 제도를 운용하기 위한 법률형식이다. 허가를 함에 있어 보호우선순위에 따른 장소의 제한, 허가를 받은 자에 한하여 배출할 수 있는 사람제한, 배출농도의 상한선을 정한 배출허용기준, 기타 배출방법 등에 따른 제한을 규정하였다.

해양환경측정망은 현재의 해양환경상황을 파악하기 위하여 조심스럽게 설계하여 전국 해안에 배치한 해양환경 측정 장비를 말한다. 운영결과를 매년 정기보고서로 공개하도록 하였다. 이는 자동측정망과 수동측정망으로 구성되고 국립수산물과학원이 운영하였으나 현재에는 해양환경관리공단이 운영하고 있다.

해양환경관리청은 배출행위자, 배출시설, 배출량, 배출물질의 종류, 배출방법 등에 대한 정보를 미리 수집하여 알고 있어야 한다. 또 배출물질의 분석·감식을 하기위한 전문기관을 지정, 운영하여야 한다. 이러



한 정보를 전산망으로 연결한 해양환경정보망을 구성, 운영하고 사법경찰관인 소속공무원과 해양환경감시단, 해양경찰을 활용하여 해양배출행위를 감시하는 것이다.

「해양환경관리법」은 당초 선박기인 해양오염과 해양투기를 관리할 목적으로 제정되었다가 점차 육상기인 해양오염관리와 관련한 규정을 포함하게 되었으므로, 육상기인 해양오염관리라는 측면에서 「해양환경관리법」을 조명하는 것은 상당히 복잡하고 또 법률체계가 부자연스러운 면이 있다.

## 제2절 「해양환경관리법」상 육상기인 해양오염 관리제도

### 1. 육상기인 오염물질의 해양배출금지 등

「해양환경관리법」 제23조 제1항(누구든지 육상에서 발생한 폐기물<sup>113)</sup>을 해양에 배출<sup>114)</sup>할 수 없다.)은 ‘일반적 금지’와 단서부분(다만, 국토해양부장관은 해양환경의 보전·관리에 영향을 미치지 아니하는 범위 안에서 육상에서 처리가 곤란한 폐기물로서 국토해양부령이 정하는 폐기물에 한하여 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하게 할 수 있다.)의 예외적인 ‘금지의 해제’ 형태로 구성되어 있다.

먼저 육상에서 발생한 폐기물을 해양에 배출할 수 없다는 일반적 금지규정이다. 2001년에는 「해양오염방지법」에 위와 같은 일반적 금지규정이 없었으므로 「공유수면관리법」의 일반적 금지규정을 사용하였다. 동법은 “공유수면에 오염물질을 버려서는 아니된다.”고 규정하였고 벌칙으로 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금이 부과되었다. <sup>115)</sup>

113) 법 제2조 ‘폐기물’이라 함은 해양에 배출되는 경우 그 상태로는 쓸 수 없게 되는 물질로서 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 물질(제5호, 제7호 및 제8호에 해당하는 물질을 제외한다.)을 말한다.

114) ‘배출’이라 함은 오염물질 등을 유출, 투기하거나 오염물질 등이 누출, 용출되는 것을 말한다.

115) 공유수면관리 및 매립에 관한 법률(시행일: 2010. 12.1) 제5조(금지행위) “1. 폐기물·폐유·폐수·오수·분뇨·가축분뇨·오염토양·유독물·동물의 사체 그 밖에 국토해양부장관이 정하는 오염물질을 버리거나 흘려가게 하는 행위”를 금지하였고 제 62조는 “제5조를 위반하여 금지된 행위를 한 자에 대하여 3년 이하의 징역 또는 3000만원 이하의 벌금에 처한다.”고 규정하였다.

벌칙은 「해양환경관리법」 제129조가 “제23조 제1항을 위반하여 폐기물을 해양에 배출한자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.”고 규정하였다. 「해양환경관리법」의 벌칙이 일반법인 구 ‘공유수면관리법’의 벌칙과 같았고 최근 개정된 「공유수면관리 및 매립에 관한 법률」보다 약한 것은 추후 변경해야 할 것이다.

단서부분을 보면 ‘해양환경의 보전관리에 영향을 미치지 아니하는 범위 안에서, 국토해양부령이 정하는 폐기물에 한하여, 국토해양부령이 정하는 해역에서, 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법’을 규정하였는데 너무 많은 것을 포괄적으로 국토해양부장관에 위임하였다. 이는 경우의 수가 너무 많고 자주 변경될 가능성을 염두에 둔 것이다.

육상에서 발생한 폐기물은 동법 제2조의 정의규정에 따르면 오염물질에서 기름폐유, 유해액체물질, 포장유해물질을 제외한 것이다. 그 중 포장유해물질은 “포장된 상태로 선박에 의하여 운송되는 유해물질”이므로 이 건 논의에서 제외하면 폐기물은 오염물질에서 기름과 유해액체물질을 뺀 것을 말한다. “육상에서 발생한”이란 육상기인 해양폐기물이 아니고 전체 폐기물에서 선박기인 폐기물을 제외한 것을 말한다. 법 제22조 제1항의 규정 중 “누구든지 선박으로부터 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다.”고 규정하고 있고 동법 시행규칙 제8조의 규정 중 “선박에서 항해 및 정박 중 발생하는 폐기물”이라는 용어가 있다.

배출이란 오염물질 등을 유출, 투기하거나 오염물질 등이 누출, 용출되는 것을 말하는데 그러므로 동법 제23조에 의하면,

(1) 육상에서 발생한 폐기물을 선박에 싣고 바다에 나가 투기하는 것이 금지된다. 해안가에서 손으로 폐기물을 바다로 던지는 것도 금지된다. 트럭으로 폐기물을 해양에 버리는 것도 금지된다. 관로나 구거 또는 이동용 시설을 설치하여 폐기물을 해양에 버리는 것도 금지된다. 육지에서 고도차를 이용하여 폐기물을 흘려보내거나 굴러 떨어지게 하는 것도 금지된다. 또 하천, 소하천을 통해 폐기물을 바다에 버리는 경우에 하천이나 소하천에 오염이 야기되면 일차적으로 ‘수질 및 수생태계 보전에 관한 법률’이 적용되지만 해양오염이 야기되면 「해양환경관리법」을 적용할 수 있다.<sup>116)</sup>

(2) 배출자가 의도하지 아니하였거나 의도가 불분명하거나 과실로 인하여 폐기물이 배출되는 것도 금지된다. 해안가에 쓰레기, 광재, 석탄재, 폐석회 등을 적치하면서 배출방지시설을 부실하게 하여 폐기물 등이 배출되는 것을 방지하고자 한 것이다. 해안가에 폐기물을 적치하였고 결과적으로 폐기물이 용출, 누출되었으면 과실이 있다고 한다.

‘해양에 배출할 수 없다’의 경우에 해양의 정의가 문제될 수 있다. 육지로부터 해저 밑으로 동굴을 파서 방사성 물질이나 석유, 가스, 폐기물 등을 저장 또는 보관하는 경우 해양환경관리의 대상이 되는가 여부가 구분 실익이 된다.<sup>117)</sup> 만약 이러한 경우에 해양환경관리법의 적용을 배제하면 누출 용출의 위험을 증가시킬 가능성이 있다.

단서의 규정 중 “해양환경의 보전 관리에 영향을 미치지 아니한 범위 안에서”는 ‘해양환경기준을 벗어나지 아니하는 범위 안에서’로 해석하고 “육상에서 처리가 곤란한 폐기물 중 국토해양부령이 정하는 폐기물”은 ‘국토해양부장관이 판단하되 미리 정하는 방법으로 하여 국토해양부장관의 재량을 제한한다.’는 취지이며 미리 정할 때 ‘육상에서 처리 곤란성’을 판단기준으로 하라는 것이다. ‘대통령령이 정하는 해역’이나 ‘대통령령이 정하는 처리기준 및 방법’은 절차를 규정해서 재량을 조금이라도 통제하려는 것이다.

기타 제23조 제2항 이하를 보면 폐기물해양배출업자만이 폐기물을 해양투기를 할 수 있는데 이 폐기물해양배출업자는 폐기물위탁자가 위탁처리를 신고한 폐기물에 한하여 해양투기를 할 수 있다. 또 당해 폐기물이 해양에 배출할 수 있는지 여부를 미리 전문기관으로 하여금 검사케 하고 있다. 「해양환경관리법」은 폐기물, 해양환경기준, 폐기물위탁자, 폐기물해양배출업자, 배출해역, 처리기준 및 방법, 확인 및 감시체제, 해양환경개선부담금 등을 규정하여 주로 해양투기관리에 주력하고 있다. 해양투기가 아닌 육상기인 해양오염에 대하여는 자세한 규정이 발달하지 아니 하였다.

육상에서 발생한 폐기물에 대하여는 일반적 금지가 성립하여 있다.

116) 하수처리장 배출구가 해양과 하천의 경계에 있는 경우에는 「해양환경관리법」의 적용을 받았다.

117) 런던 덤핑협약 1996의정서 제1조는 ‘육지로부터만 접근이 가능한 해저면 하부저장소는 해양에 포함하지 아니한다.’고 규정하였다. 우리나라는 공유수면점용료를 부과한 사례가 있다.

육상에서 발생한 기름 유해액체물질에 관한 일반적 금지는 법 제22조 제2항118)에 규정되어 있다. 오염물질119)에 대하여 일반적 금지가 되었고 오염물질에는 기름 유해액체물질이 포함된다.

「해양환경관리법」 제22조 제2항의 규정 중 ‘해양시설 및 해양공간에서 발생하는 오염물질’은 해양시설에는 오염물질 저장시설, 선박건조 수리시설, 폐기물 저장시설, 해양관광시설, 관경 600밀리미터 이상의 취수·배수시설 등이 포함되고, 해양공간은 해수욕장, 하구 역, 항만, 면허 수면, 발전소, 제철소, 정유소 등을 포함하므로 ‘해양시설 및 해양공간에서 발생하는 오염물질’은 상기 장소에서 발생하는 오염물질이 되고 그러므로, 특히 저장시설 등에서 저장물질이 배출되는 경우나 양식업 운영과정에서 발생하는 오염물질, 발전소, 제철소, 정유소의 운영과정에서 발생하는 오염물질, 관경 600밀리미터 이상의 취수, 배수시설에서 발생하는 오염물질을 포함하여 금지된다. 특히 배수시설을 통하여 오염물질이 해양에 배출되는 경우가 통제되고 있다.

동법 제22조 제2항의 본문은 “해양시설 등에서 오염물질을 해양에 배출해서는 안 된다”는 일반적 금지규정이다. 오염물질이라고 규정하였으므로 폐기물과 기름 및 유해액체물질 등을 포함한 것이고 ‘폐기물 등을 해양에 배출해서는 아니 된다.’는 의미가 되었다. 결국 육상에서 발생한 기름 및 유해액체 물질 등을 해양에 배출하는 것이 금지된 것이다. 일반적으로 육상에서 발생한 오염물질은 “해양시설 등“에 저장, 보관하고 또 “해양시설 등“으로부터 해양으로 오염물질의 배출이 금지되었으므로, 모든 해양배출시설이 해양시설로 지정된다면, 결국 육상기인 오염물질의 해양배출은 금지 되었다고 할 수 있겠다.

해양시설 등을 통하지 아니하면서 육상으로부터 오염물질이 해양에 배출되는 경우를 상정할 수 있겠는가에 대한 의문이 있을 수 있다. 해양공간의 정의규정 즉 시행령 별표4120) 중 하구역의 정의를 보면 하구 역에

118) “누구든지 해양시설 또는 해수욕장 하구 역 기타 장소에서 발생하는 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다.”

119) ‘오염물질’이라 함은 해양에 유입 또는 해양으로 배출되어 해양환경에 해로운 결과를 미치거나 미칠 우려가 있는 폐기물, 기름, 유해액체물질 및 포장유해액체물질을 말한다.

120) 해양공간의 범위: 해수욕장(광역해수욕장, 일반해수욕장 및 마을해수욕장), 하구역(감조구역의 상류 경계 및 하구로 유입되는 유입하천의 구역), 항만구역(항만법에 따른 항만구역), 어항구역(어촌어항법에 따른 어항구역), 면허수면(수산업법에 따른 어업면허를 받은 수면), 발전소(발전소와 최근거리로 인

“하구로 유입되는 유입하천의 유역”이 포함되었고 발전소, 제철소, 정유소, 항만구역 등이 모두 포함되어 있고 해양시설의 정의규정, 즉 시행규칙 별표1에는 “관경 지름이 600mm이상의 취수, 배수시설”이 포함되어 있다. 대부분의 육상에서 발생한 오염물질이 ‘해양시설 등’을 통하여 해양에 배출되고 있으나 그러하지 아니한 경우도 있다. 그러므로 ‘해양시설 등’에 포함시켜야 하거나 통제되어야 할 경우를 살펴보면 다음과 같다.

- (1) 해양시설로 지정되지 아니한, 해안가의 폐수처리장, 하수처리장, 침출수처리장에서 확인되지 않은 오염물질이 해양으로 배출되는 경우
- (2) 관경 600밀리미터 이하의 취수, 배수시설에서 오염물질이 해양으로 배출되는 경우
- (3) 하수관거 사업이 진행되지 않는 해안가 일반가옥에서 오수가 해양으로 배출되는 경우
- (4) 하구 역이 아닌, 해양으로 직접 연결된 소하천, 농수로, 구거 등에서 오염물질이 해양으로 배출되는 경우
- (5) 서울시에 있는 하수처리장 등에서 분류하수관을 매설하여 한강하구에서 배출하는 경우
- (6) 해양 공간 아닌 해변 가에서 오염물질을 적치·보관하여 오염물질이 해양으로 배출, 용출되는 경우

(1)과 (2)의 경우에 그러한 폐수처리장이나 하수처리장<sup>121)</sup> 또는 배수시설을 해양시설로 지정하면 된다. 우리나라 하수처리장 등은 해안가에 많이 존재하고 있고 해양으로 배출관로를 가지고 있음에도 해양시설로는 신고, 등록 하지 않은 경우가 많다. 또 취수 배수시설의 관경요건을 삭제하거나, 아니면 70밀리미터 이상 정도로 강화하여야 한다. (5)의 경우에도 분류하수관거는 해양배출 관로로 생각되고 배출이 통제되어야 한다. (3)과 (4)의 경우에는 해당지자체가 하수관거사업을 시행하여 오

접한 바닷가에서 20킬로미터 이내의 해역) 제철소 및 정유소(제철소 및 정유소와 최근거리로 인접한 바닷가에서 10킬로미터 이내의 해역)

121) 하수처리장이나 폐수처리장으로부터 미확인 오폐수의 해양유입은 그 양이 많으므로 육상기인 해양오염방지의 첫걸음이라고 할 수 있다. 이는 확인주체, 확인 목적, 해양환경기준, 해양배출기준 등이 문제가 된다. 환경관리라는 큰 틀에서 보면 (1) 하수 처리장이나 폐수처리장을 아예 건설하지 않으려는 동기를 제거하고 (2)침전 여과 기능만 가진 원시적 시설을 지어 시늉만 하려는 동기를 제거하고 (3) 설사 적정한 시설을 건립했다고 하더라도 걱정하게 운영하려는 동기를 확보하고 (4) 이를 위해 처리장이 폐수 배출자(공장)나 주민으로부터 적정한 처리비를 받도록 하여야 하고 (5) 해양환경 관리부서가 처리장으로부터 해양으로 오염물질이나 처리수의 배출을 확인토록 하여야 한다.

염물질의 해양배출을 감소시켜야 한다.

(6)의 경우는 그 대상이 폐석회, 레드머드, 석탄재, 슬래그, 쓰레기장 등 인데 오염물질의 적치공간이 대부분 해양공간에 포함되거나 빠진 부분도 있다. 이 경우에는 ‘기타 폐기물을 해안가에 적치한 장소’라고 하여 해양공간에 포함시켜야 한다.

법 제22조제 2항의 각 호의 규정은 폐기물을 배출할 때에는 규칙 제12조(해양배출이 가능한 육상폐기물의 종류 등)제1항이 적용되어 시행규칙 별표 6과 별표7이 기준이 된다. 기름 유해액체물질을 배출할 때에는 시행규칙 별표5가 기준이 된다.

종합하면 법 제23조 제1항에 의하여 ‘육상에서 발생하여 해양을 오염시킬 수 있는 폐기물’과 ‘육상에서 발생하여 해양투기 되는 폐기물’의 해양배출은 금지되었다. 법 제22조 제2항에 의하여 ‘해양공간에서 발생하는 오염물질’, ‘해양시설에서 발생하고 해양투기 될 오염물질’ 그리고 ‘해양시설 등의 일상생활에서 발생하고 관로 등을 통해 해양에 배출되는 폐기물’의 해양배출은 금지되었다. 육상기인 폐기물과 해양공간이나 해양시설에서 발생하는 오염물질(대부분이 육상기인 오염물질 이다.)의 해양배출이 일반적으로 금지되었다.

## 2. 육상기인 오염물질의 해양배출에 대한 정보수집

육상기인 오염물질의 해양배출이 금지된 경우 이에 대한 감독을 실행하기 위해서는 해양배출에 대한 정보수집이 필요하다. 대체로 이런 정보 수집은 육상기인 오염물질의 해양배출감시망, 오염물질 배출의 신고 또는 등록, 오염물질 배출시설의 신고 또는 등록, 피해자의 피해구제 신청 등으로 구성된다.

### 가. 해양배출감시망

해양배출감시망은 직접적으로 오염물질의 해양배출 행위를 탐지할 목적으로 공적으로 운용하는 감시망으로 인력(감시단), 장비(감시 장비,



위성 등)를 해양배출의 개연성이 높은 지역에 배치하여 해양환경정보를 수집하는 것을 말한다. 해양배출감시망의 설치운용 외에 현행 법률에 따른 육상기인 오염물질의 해양배출에 대한 정보수집 방법은 다음 4가지가 주요한 형태이다.

(1) 해양환경측정망의 이용: 「해양환경관리법」 제9조(해양환경측정망)는 “연근해의 해양환경상태 및 오염원의 측정, 조사 등을 위하여……해양환경측정망을 구성하고 정기적으로 해양환경을 측정하여야 한다.”고 규정하였다. 해양환경측정망은 원칙적으로 해양환경정책을 적절히 수행하기 위하여 해양환경 상태를 파악하기 위한 것으로 해양배출감시망과는 다른 목적을 가지고 있다. 그러나 동법 제9조 제2항을 보면 시·도지사의 해양환경측정망이 있고 동법 시행규칙 제5조의 규정을 보면 항만환경측정망, 환경관리해역측정망, 하구역환경측정망, 오염우심해역 수질자동측정망 등이 포함되어 있으므로 시·도지사의 해양환경측정망을 세분된 구역의 해양배출감시망으로써 이용할 수 있고 동법 시행규칙 제5조를 운용하면 국가가 행하는 육상기인 오염물질의 해양배출감시망 기능을 수행할 수 있을 것이다.

(2) 「해양환경관리법」 시행령 제37조(조사측정활동)의 이용: 동법시행령 제37조는 “해역관리청은 해양환경관리종합계획 및 폐기물 해양수거·처리계획을 효율적으로 수립·시행하기 위하여 폐기물의 종류별, 오염원별 배출량 또는 유입량을 조사·측정하여야 한다.”고 규정하고 있는데, 해역관리청은 해양배출감시망을 설치·운영하는 적절한 단위가 될 수 있다. 그리고 해양환경관리종합계획에 폐기물의 배출감시가 포함되도록 하는 것은 가능할 것이다. 또 폐기물에 한정되고 오염물질이라고 규정되지 않았으나 기름, 유해액체물질은 다른 조항을 이용하여 다른 방법으로 배출감시를 하면 된다. 마지막으로, 폐기물의 배출량·유입량을 감시·측정하는 것은 해양배출감시망이 요구하는 것보다 더 진전된 내용이다.

(3) 해양환경정보망을 활용할 수 있다. 해양환경정보망은 해양환경측정결과 및 해양환경 관련 연구조사사업의 결과를 제공받아 구축하고 국민에게 해양환경정보를 제공할 목적을 가지고 있다.

(4) 해양환경감시원이 수집한 정보나 위성 원격탐지장치 등을 이용한 정보 등을 해석, 활용할 수 있다.

이러한 정보 수집은 적절한 해양오염방지 또는 방제활동을 하는데 대단히 중요하다. 이외에 기관 간 협력이나 공조, 민원제기<sup>122)</sup> 등을 통해서도 육상기인 오염물질의 해양배출에 대한 정보수집이 이루어지고 있다.

## 나. 오염물질 배출의 신고 또는 등록

법 제63조 제1항의 규정 중 “대통령령이 정하는 배출기준을 초과하는 오염물질”이란 폐기물, 기름, 유해액체물질을 모두 포괄하는 개념이며, 그 배출기준은 시행령 별표6에 기재되어 있다. 다만 배출기준 내의 오염물질은 이미 신고나 등록이 되었기 때문에 신고할 의무가 없다. 별표6은 “수은 등은 10kg 이상, 구리·납·유기인·시안 등은 100kg 이상, 폐산·폐알·카리 등은 200kg 이상, 동식물성 고형물, 분뇨·오니 류는 200kg 이상, 그 밖의 폐기물은 1000kg 이상이며 기름의 경우에 유분이 100만분의 1000 이상이고 유분총량이 100리터 이상, 유해액체물질의 경우에 알라클로르 등 X류 물질은 10리터 이상, 아세트산 등 Y류 물질은 100리터 이상, 아세트산 등 Z류 물질은 200리터 이상, 잠정평가물질은 10리터 이상인 경우 신고하여야 한다.”고 규정하였다.

신고를 하여야 할 오염물질은 해상기인 오염물질이나 육상기인 오염물질을 분별하지 아니 한다. 신고를 할 자는 오염물질 배출관계자이며 오염물질을 발견한 자도 포함된다. 다만 오염물질을 발견한 자는 처벌규정의 적용을 받지 아니 한다. 신고 처는 해양경찰청장 및 해양경찰서장이다. 법 제63조는 당초 긴급방제 필요성 때문에 신설되었으므로 신고 처가 해양경찰청장으로 되어 있는데 긴급방제의 목적이 한정적이며

122) ‘농약이 소하천을 통해 바다로 들어와 양식장을 폐허화 했으니 배상하라’는 민원에 대하여 환경부, 농림부, 해수부 수산부문, 해수부 환경부문이 서로 ‘권한과 책임이 일치하지 않는다.’고 하여 민원처리 부서의 지위를 사양하였다. “손해배상청구소송을 하기에는 ‘가해자 특정’이 어려우니까 정부가 보상하든지 또는 정부가 주도적으로 손해액을 산정하고 농약유출자를 찾아 배상금을 받아 양식사업자에게 주라”는 취지였다. 민법 상 청구가 어렵고 여러 부처의 책임과 권한 문제가 개재되어 정부주도의 해법도 쉽지 않다. 육상기인 오염원 관리능력을 발전시켜야 하며 특히 관련 정보의 수집과 분석 정리가 필요하다.

로 그리고 긴급방제외의 다른 업무가 있기 때문에 국토해양부장관, 해양관리청 등이 신고 처에 포함되는 것이 합리적이다.

법 제116조의 규정에 의한 해양환경 감시원은 선박, 해양시설, 기타 배출관계 사업장 등에 출입하여 점검하거나 시설장비 서류 등을 검사할 수 있다.

해양환경감시원은 육상기인 오염물질이건 해상기인 오염물질이건 가리지 않고 해양오염물질에 대한 정보를 수집한다. 또 폐기물, 기름, 유해액체물질을 구별하지 않는다. 또 배출사실이 있기 전이나 후에도 출입검사를 할 수 있다. 해양환경감시원은 해양 공간 해양시설에서의 오염물질 배출감시 및 해양오염예방을 위한 지도, 점검을 수행한다.

#### 다. 오염물질 배출시설의 신고 및 등록

오염물질을 해양에 배출하거나 배출할 가능성이 있는 시설 등을 신고, 등록하게 하여 오염물질의 해양배출 감시를 쉽게 하고자 하는 것이다. 현행 「해양환경관리법」은 “해양시설 등”이라고 표현하여 해양시설(시행규칙 별표1)과 해양 공간(시행령 별표4)을 규정하고 있다. 법 제33조(해양시설의 신고)는 “해양시설의 소유자(설치 운영자를 포함하며, 그 시설을 임대하는 경우에는 시설임차인을 말한다. 이하 같다)는 국토해양부장관에게 그 시설을 신고하여야 한다.”고 규정하였다.

해양시설의 신고의무자는 현재 그 시설을 운영하고 있는 자이다. 해양시설의 범위는 시행규칙 별표1에 기재되어 있다. 주요 해양시설은, 첫째, 오염물질 기타의 물건을 공급·처리 또는 저장의 목적으로 해역과 육지 사이에 연속하여 설치·배치된 시설 또는 구조물, 둘째, 해양레저, 관광, 주거, 해수이용 그 밖의 목적으로 해역과 육지 사이에 연속하여 설치·배치 또는 투입된 시설 및 구조물, 셋째, 그밖에 해역 안에 설치·배치 또는 투입된 시설 및 구조물이다. 육상기인 해양오염 관리라는 측면에서 중요한 것은 둘째에 규정된 해양시설인데 여기에 하수 또는 폐수 및 그 처리수의 배출관로나 배출시설이 포함되어 있고 관경 600밀리미터 이상의 취수·배수 시설이 포함되어 있다. 그러므로 육상

기인 오염물질의 해양배출의 통제라는 측면에서 중요한 배출시설(배출관로를 포함한다.)을 검토한다.

하수처리장, 폐수처리장 등으로부터 해양으로 처리 수(실제는 오염물질의 존부가 확인되지 아니한 물)가 나가는 배출시설은 그 수가 많고 배출량도 많기 때문에 중요하다. 이진 시설로부터는 원칙적으로 처리수가 배출되고 그 처리수는 배출기준에 적합하여야 한다. 1992년 기준 일일 오수 및 폐수배출량은 20,388천 톤이고 이중 36%인 7,367천 톤만이 처리된 상태로 해양으로 배출되고 있다.<sup>123)</sup> 2006년 기준, 우리나라의 일일 오수 및 폐수 배출량은 21,200천 톤이며 산업폐수가 18,000천 톤으로 전체의 85%를 차지하고 있다. 생활하수는 일일 배출량이 3,000천 톤으로 국가하수처리율은 79%이다. 축산폐수는 처리율이 매우 저조하다.<sup>124)</sup>

미처리수가 해양으로 배출되고 있는지 여부에 대하여 해역관리청이 알고 있지 아니한 경우가 많다. 배출기준이 준수되는지 여부에 관하여도 해양환경관서나 해역관리청은 알지 못한다. 실제로는 건설예산의 부족 때문에 침전 또는 여과기능만 하는 하수처리장 및 폐수처리장이 있고, 처리시설이 잘되어 있어도 운영예산이 부족해서 오폐수를 통과·배출하는 경우도 있으며 해양배출허용기준을 준수하려고 노력하는 것이 아닌 경우가 있다. 더욱이 해역관리청이 위 시설의 해양배출량이나 배출허용기준을 점검하려 해도 거부하는 사례가 많이 있다. 「해양환경관리법」 제33조의 규정에 의한 ‘해양시설의 신고’는 해양배출시설의 설치·관리에 관한 기본정보를 수집하는 것이다. 동법 제132조에 따르면 해양시설의 신고를 하지 아니한 자는 500만 원 이하의 과태료에 처해진다. 시행규칙 제17조는 지방해양항만청장 또는 시도지사에게 ‘해양시설의 설치명세서와 그 도면 및 위치도’ 등을 신고하도록 규정하였다. 신고하여야 할 해양시설을 육상기인 해양오염관리라는 측면에서 보면 오수 또는 폐수배출시설, 폐기물 저장시설, 온배수 배출시설, 조선소, 기름·유해액체물질의 저장시설, 가두리낙시터, 유어장, 연면적 100제곱미터 이상의 호텔, 콘도, 음식점, 해상관광시설 등이다. 법 제22조제2항 관련하

123) 이용희, “육상기인 해양오염방지에 관한 한 중 일 법제도의 비교연구” 7쪽,

124) NOWPAP, *op. cit.* p.13.

여 해양공간은 시행령 별표4에 정의되어 있다. 해수욕장, 하구 역, 항만 구역, 어항구역, 어업면허구역, 발전소, 제철소, 정유소 등이 열거되어 있다. 해양공간에 대하여는 신고의무가 부여되지 않는다.

하수처리장, 폐수처리장의 변형문제로 쓰레기장, 침출수 또는 침출수 처리시설로부터 해양으로 미처리 수나 부적격처리 수가 배출되는 것과 댐, 하구언의 오염된 저층수를 해양으로 배출하는 경우, 서울시의 여러 하수처리장으로 부터의 처리 수를 분류하수관거를 통해 한강하구로 배출하는 경우 등에도 배출관로, 분류하수관거 등은 모두 해양시설 등으로 지정되어야 한다. 기타 폐석회, 레드머드, 석탄재, 슬래그 등의 적치장소, 해안가의 대형쓰레기장, 댐, 하구언 등은 모두 해양 공간 즉 '해양시설 등'으로 지정하여 오염물질의 해양배출을 감시, 관리하여야 한다.

### 3. 해양환경기준과 오염물질의 배출기준

#### 가. 해양환경기준

해양환경기준은 '해수수질, 해저퇴적물 및 해양생물에 관한 해양환경상 조건으로서 건강의 보호 및 생활환경의 보전을 위해 유지되어야 할 기준'이라고 정의되며 과거 '환경보전법'은 해양'환경오염의 허용한도'라고 하였다. 일반적으로 해양목표수질로 통칭되어 왔는데 그간 환경여건이 변화하여 해양환경기준 설정방식이 변경되었기 때문에 현시점에 적절하지 않은 점이 있다. 현재 해양환경기준은 생활환경기준과 사람의 건강보호 기준으로 분류되어 환경정책기본법 시행령에 따라 고시하고 있다.

「해양환경관리법」 제8조는 해양환경기준은 해양자원의 적절한 이용 개발 및 해양환경의 보전을 위하여 설정하며, 「환경정책기본법」 제11조 규정에 의한 환경기준을 고려하고 「해양수산발전기본법」 제13조 규정에 의한 해양환경보전을 위한 시책에 필요한 해양환경기준을 설정한다고 규정하였다.

해역별 특성에 따라 해역별 환경기준을 지정하고 해양이용목적별로 구분하여 용도별 환경기준을 지정하며, 해양환경기준을 설정할 때에는 해수수질, 해저퇴적물 및 해양생물에 따라 구분하여 설정하도록 규정하였다. 「해양수산발전기본법」 제13조에 규정에 의한 해양환경보전을 위한 시책에 필요한 해양환경기준은 아직 설정되지 않았으므로 환경정책기본법 제11조에 따른 해역의 환경기준을 살펴본다. 해역의 환경기준은 생활환경기준과 사람의 건강보호기준이라는 차원으로 분류된다. 생활환경기준은 1등급지역(참돔, 방어, 미역 등 수산생물의 서식 양식, 그리고 해수욕에 적합한 수질을 말한다.)은 수소이온농도 7.8-8.3, 화학적 산소요구량 1 mg/L이하, 용존산소량 7.5 mg/L이상, 총대장균 균수 1000 개/100 mL이하, 용매추출유분 0.01 mg/L이하, 총 질소 0.3 mg/L이하, 총 인 0.03 mg/L이하 이다. 2등급지역(해양에서 관광, 여가선용과 송어 및 김 등 수산생물의 서식 양식에 적합한 수질을 말한다.)은 수소이온농도 6.5-8.5, 화학적 산소요구량 2 mg/L이하, 용존산소량 5 mg/L이상, 총대장균 균수 1000 개/100 mL이하, 용매추출유분 0.01 mg/L이하, 총 질소 0.6 mg/L 이하, 총 인 0.05 mg/L이하 이다. 3등급지역은 (공업용 냉각수, 선박의 정박 등 기타 용도로 이용되는 수질을 말한다.)은 수소이온농도 6.5-8.5, 화학적 산소요구량 4 mg/L이하, 용존산소량 2 mg/L이상, 총 질소 1.0 mg/L이하, 총 인 0.09 mg/L이하 이다.

사람의 건강보호기준은 모든 수역에 있어서 6가 크롬 0.05 mg/L이하, 비소 0.05 mg/L이하, 카드뮴 0.01이하, 구리 0.02이하, 시안 0.01이하, 수은 0.0005이하, PCB 0.0005이하, 다이아지논 0.02이하, 파라티온 0.06 이하, 페놀 0.005이하 등으로 설정되었다.

## 나. 오염물질의 배출기준

시행규칙 제12조 (해양배출이 가능한 육상폐기물의 종류 등) 법 제23조 제1항 단서에 따라 육상에서 발생한 폐기물 중 해양에 배출할 수 있는 폐기물은 별표6과 같고 그 배출해역 및 처리방법은 별표7과 같다.

육상에서 발생한 폐기물 중 해양에 배출할 수 있는 폐기물은 확산식



처리방법에 의하여 배출하여야 하는 폐기물으로써 "하수도법"에 따른 분뇨 및 "가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률"에 따른 가축분뇨 중 수분함량이 95% 이상인 것, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조에 따른 폐수, 「폐기물 관리법」 제2조 제1호에 따른 폐기물 중 오니, 「폐기물 관리법」 시행령 제5조에 따른 폐기물처리시설에서 발생한 폐수, 어류 패류의 젓갈 또는 그 젓갈의 생산, 유통 및 보관과정에서 발생한 폐기물, 수산물 가공 잔재물, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 배출시설에서 원료로 사용된 동식물폐기물이며, 집중식 처리 방법에 의하여 배출하여야 하는 폐기물으로써, 수산물 가공 잔재물 또는 「어장관리법」 제15조에 따른 어장정화 정비를 실시하는 때에 수거되는 조개껍질 등 각질 류, 수저준설토사이다. 그 밖에 국제협약에서 해양배출이 허용되는 폐기물으로써 국토해양부장관이 해양배출이 가능하다고 인정하여 해당품목별 처리방법을 지정하여 고시하는 폐기물은 예외적 조치로써 해양배출을 인정하였다.

요약하면 육상에서 발생한 폐기물 중 해양에 배출 가능한 폐기물은 분뇨, 가축분뇨, 폐수, 오니, 젓갈류폐기물, 수산물 가공 잔재물, 동식물 폐기물, 각질 류, 수저준설토사 등으로 상당히 넓게 인정하고 있으며 대체로 발생량이 많은 것이다. 수분함량 95%를 규정한 것은 당시 폐기물 해양배출에 응용되던 펌프 작동 시 수분함량이 95%이상 된 물질이어야 안정적으로 작업이 가능하다는 업계의 의견을 수렴한 것인데, 결과적으로 수분함량 95%가 오니와 구별하는 기준이 되었다. 최근에 기술이 발달하고, 관의 직경이 커짐으로 수분함량 기준을 낮추자는 의견이 있다.

별표6은 별표7과는 독립적으로 구성된 것인데 실제로는 별표6과 별표7이 묶여져서 운용되고 있다. 육상에서 발생한 폐기물의 배출해역 및 처리방법은 갑 해역 (북위 38도선, 북위 47도 45분의선, 동경 132도 15분의 선 동경 132도 30분의 선으로 둘러싸인 해역)에서는 '시멘트로 고형화 처리한 것'을 집중식 방식으로 처리할 수 있다. 병 해역(영해기선으로부터 50해리 밖의 해역)에서 처리가 가능한 것은 '육상에서 발생한 폐기물 중 해양배출이 가능한 폐기물'이며 확산식 또는 집중식으로 처

리한다. 정 해역(병 해역과 무 해역 사이의 해역)에서 처리가 가능한 폐기물은 「하수도법」에 따른 분뇨, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」에 따른 가축분뇨, 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 폐수 및 동법률에 따른 배출시설에서 원료로 사용된 동식물폐기물, 수산물 가공 잔재물, 조개껍질 류, 수저준설토사이며 확산식 또는 집중식으로 처리하여야 한다. 무 해역(영해의 범위안의 해역)에서 처리할 수 있는 것은 수산물 가공 잔재물, 조개껍질 류, 수저준설토사이며 집중식으로 처리하여야 한다. 기타 국토해양부장관이 재난에 대응하는 등 불가피한 상황에서 폐기물의 해양배출을 허용할 수 있도록 하였다.

육상기인 오염물질의 해양배출을 고려하면 별표7 중 무 해역이 중요하다. 무 해역의 배출해역과 처리방법을 자세히 살펴보자. 무 해역은 무 해역 전체가 배출해역이 되는 것이 아니고 무 해역 중 "해양경찰서장이 해역관리청과 협의하여 지정하는 해역"에만 배출을 할 수 있다. 그리고 적어도 아래 4곳은 무 해역(배출해역)에서 제외한다는 국토해양부장관의 지침이 있다.

- 가. 항만법에 따른 항만구역, 어촌·어항법에 따른 어항구역.
- 나. "국토의 계획 및 이용에 관한 법률"에 따른 수산자원 보호구역.
- 다. 수산업법에 따른 보호수면 및 육성수면.
- 라. 이 법에 따른 환경관리해역.

무 해역에는 수산물가공 잔재물, 조개껍질 등 각질 류, 수저준설토사만 배출할 수 있고 무 해역 중 항만구역, 수산자원보호구역, 환경관리해역은 배출해역에서 제외되고 또 나머지 해역 중에서 해양경찰서장이 해역관리청과 협의하여 지정한 장소에만 해양배출이 허용된다.

종합하면 별표6으로 "육상에서 발생한 폐기물<sup>125)</sup> 중 해양에 배출 가능한 폐기물"을 규정하였고, 별표7로 배출해역과 배출방법을 제한하였는데, 육상기인 오염물질의 해양배출과 관련성이 깊은 것은 무 해역이며 해양배출 가능 물질은 수산물가공 잔재물, 조개껍질 류, 수저준설토사이다. 별표7은 육상에서 발생한 폐기물 중 해양에 배출 가능한 폐기

125) 자원에서 폐기물로 변환된 장소가 육상이라는 의미이며 대체로 이동되어 '해양시설 등에 저장 보관되는 폐기물'을 말한다.

물을 선박에 의한 해양투기를 전제로 하고 만들어진 것이며 관로나 하천을 통한 육상기인 오염물질 유입이 없는 것을 가정하거나 적어도 다른 법률에 의해 통제되고 있다는 것을 가정한다.

동법 시행규칙 제11조 제2항의 규정은 [법 제22조 제2항 제1호에 따라 "해양시설 등"에서 발생하는 폐기물은 제12조 제1항에서 정하는 방법에 따라 배출할 수 있다. 다만 해양시설 등의 일상생활에서 발생하는 폐기물<sup>126)</sup>의 해역별 배출기준은 별표4와 같다.]이다. "해양시설 등"에서 발생하는 폐기물<sup>127)</sup>은 제12조 제1항에서 정하는 방법에 따라 (즉 시행규칙 별표5와 시행규칙 별표6이 적용되어) 배출할 수 있고, 해양시설 등의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준은 별표4와 같다. 위 폐기물은 분뇨와 오수가 대종인데, 환경보전해역이나 특별 관리해역의 경우에는 생물학적 산소요구량 50 mg/L 이내의 배출이 가능하고 그밖에 해역에서는 생물학적 산소요구량 100 mg/L 이내의 배출이 가능하다. 다만 "해역과 육지 사이에 연속하여 배치된 시설 및 구조물"에는 이를 적용하지 않는다."고 규정하여 위 "해양시설 등"에서 "해역과 육지 사이에 연속하여 배치된 시설 및 구조물"은 제외하였다. 이는 이러한 시설 및 구조물은 육상으로 수거하여 다른 처리방법을 사용할 수 있다는 전제하에 규정된 것이다.

동법 시행규칙 제11조(폐기물의 배출허용기준) 제3항은 "법 제22조 제2항 제2호에 따라 해양시설 등에서 발생하는 기름, 유해액체물질을 처리하는 기준과 방법은 별표5와 같다."고 규정하였다. '해양시설 등에서 발생하는 기름'을 처리하는 경우에는 법 제38조 제1항에 따른 오염물질 저장시설 설치·운영자 또는 법 제70조 제1항 제3호에 따른 유창 청소업자에게 위탁하여 처리하거나 유분성분이 100만분의 15이하가 되도록 처리하여 배출하여야 한다. '해양시설 등에서 발생하는 유해액체물질'의 경우에는 법 제38조 제1항에 따른 오염물질저장시설 설치·운영자 또는 법 제70조 제1항 제3호에 따른 유창청소업자 또는[수질 및 수생태계 보전에 관한 법률]제62조에 따른 폐수처리업자에게 위탁하여 처리하거나 자가 처리시설에서 [수질 및 수생태계보전에 관한 법률 시

126) 해양시설 등에 사람이 거주하고 일상생활을 하는 과정에서 발생하는 폐기물이다.

127) 자원에서 폐기물로 변환되는 장소가 '해양시설 등'이며 생산과정이 '해양시설 등'에 있어야 한다.

행규칙] 별표13 중 “가”지역에 적용하는 배출허용기준<sup>128)</sup> 이하로 처리하여 배출하여야 한다.

‘해양시설 등에서 발생하는 기름이나 유해액체물질’을 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 제2조 제10호에 따른 폐수배출시설, 제48조에 따른 폐수종말처리시설 또는 「하수도법」 제2조 제9호에 따른 공공하수처리시설에 유입하여 처리하는 경우에는 관계법령이 정하는 바에 따른다.

시행규칙 제12조 제2항은 “국토해양부장관은 법 제23조 제3항에 따라 해양배출이 가능한 폐기물인지 여부를 검사할 때에는 법 제10조에 따른 해양환경공정시험기준 및 별표 8의 처리기준에 적합한지 여부를 검사하여야 한다.”고 규정하였는데 이는 결국 중금속 등에 관한 배출허용기준이 된다. 분뇨, 가축분뇨, 폐수 및 폐수 배출시설에서 원료로 사용된 동식물 폐기물, 오니, 폐기물처리시설에서 발생한 폐수는 유분 제1기준 10,000 mg/kg, 제2기준 2,000 mg/kg, 시안화합물 제1기준 200 mg/kg, 제2기준 40 mg/kg, 페놀류 제1기준 4,000 mg/kg, 제2기준 800 mg/kg, 카드뮴 제1기준 20 mg/kg, 제2기준 4 mg/kg, 수은 제1기준 5 mg/kg, 제2기준 11 mg/kg, 폴리염화비페닐 제1기준 0.15 mg/kg, 제2기준 0.03 mg/kg, 나프탈렌 제1기준 5 mg/kg, 제2기준 0.8 mg/kg, 기타 18개 유해물질의 제1기준 및 제2기준으로 규정되어 있다. 해양배출이 가능한 폐기물 중 제1기준을 초과하는 경우에는 해양에 배출할 수 없다. 제1기준 이하이면서 제2기준 이상인 경우에는 국토해양부 장관이 정하는 정밀평가를 거쳐 해양에 배출할 수 있다.

어패류의 젓갈류, 수산가공 잔재물, 조개껍질류는 수은 또는 그 화합물 제1기준 5 mg/kg, 제2기준 1 mg/kg, 폴리염화비페닐 제1기준 0.15 mg/kg, 제2기준 0.03 mg/kg으로 규정되어 있다. 제1기준을 초과하는 경우에는 해양에 배출할 수 없다. 제1기준 이하이면서 제2기준 이상인 경우에는 국토해양부장관이 정하는 정밀평가를 거쳐 해양에 배출할 수

128) 「수질 및 수생태계보전에 관한 법률」 시행규칙 별표13 중 ‘가’ 지역에 적용하는 배출허용기준: 1일 폐수배출량이 2천 세제곱미터 이상인 경우; 생물학적 산소요구량(60 mg/L이하), 화학적 산소요구량(70 mg/L 이하), 부유물질량(60 mg/L이하). 1일 폐수배출량이 2천세제곱미터 미만인 경우; 생물학적 산소요구량(80 mg/L 이하), 화학적 산소요구량(90 mg/L 이하), 부유물질량(80 mg/L 이하)

있다.

수저준설토의 경우에는 크롬 또는 그 화합물 제1기준 370 mg/kg, 제2기준 80 mg/kg, 카드뮴 또는 그 화합물 제1기준 10 mg/kg, 제2기준 2.5 mg/kg, 총 다환 방향족 탄화수소 제1기준 45 mg/kg, 제2기준 4 mg/kg, 기타 7개 유해물질 제1기준 및 제2기준으로 규정되어 있다. 제1기준을 초과하는 경우에는 해양에 배출할 수 없다. 제1기준 이하이면서 제2기준 이상인 경우에는 국토해양부장관이 정하는 정밀평가를 거쳐 배출할 수 있다.

시행규칙 별표6이 “육상에서 발생한 폐기물 중 해양에 배출 가능한 폐기물”을 정하였는데 유분함량이나 중금속 기타 유해물질의 배출허용기준은 개인이 알기 어렵고 검사능력이 요구되므로 전문기관이 검사를 수행하도록 하였고 그 전문기관은 별표8의 기준과 해양환경공정시험기준을 준수하여 검사 하도록 하였다.

「해양환경관리법」 제22조 제1항 제1호 나목은 “국토해양부령이 정하는 폐기물을 공유수면매립법 제9조 및 동법 제38조의 규정에 따라 매립하고자 하는 장소에 배출하고자 하는 경우에는 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것”이라고 규정하였다.

시행규칙 별표3은 매립지에 배출 가능한 폐기물의 종류와 처리기준을 제시하고 있다. 먼저 폐기물의 종류는 수저준설토사, 조개껍질류 및 이와 유사한 폐기물 그리고 선박 안의 일상생활에서 생기는 비가연성 폐기물 이며 이들의 처리기준으로 호안을 설치하여 일반해역과 매립장소를 차단하거나 오탁방지 막을 설치할 것 그리고 부유물질이 흘러나가지 않도록 할 것을 규정하였다. 폐기물관리법 제2조 제1호에 따른 폐기물(쓰레기, 연소재, 옴니, 폐유, 폐산, 폐알칼리 및 동물의 사체 등으로서 사람의 생활이나 사업 활동에 필요하지 아니하게 된 물질을 말한다.)에 대하여 그 처리기준으로 ‘폐기물관리법에 따른 해당 폐기물의 처리에 적합한 시설을 갖추고 그 처리기준 및 방법에 따라 배출할 것’이라고 규정하였다.

매립지에 폐기물을 배출하는 것은 경제적 이득이 큰 것인데 주로 준설토사가 배출되고 있으며 석탄재, 광재, 폐석회 등이 문제가 되기도 한다. 준설토의 경우 성분검사가 필요하고 석탄재 등은 용출, 누출검사가 필

요하다.

종합하면 법 제23조 제1항 단서는 ‘육상에서 발생하고 배출관로를 통하여 해양에 배출되는 폐기물’에 대하여 예외적 허용을 인정하지 않으며 배출기준도 없다. ‘육상에서 발생하고 해양투기 되는 폐기물’에 대하여 예외적 허용을 인정하고 배출기준이 있다. 법 제22조 제2항 단서는 ‘해양시설 등에서 발생하고 해양투기 되는 폐기물’에 대하여 예외적 허용을 인정하고 배출기준을 설정하였다. “해양시설의 일상생활에서 발생하고 관로 등을 통해 배출되는 폐기물”에 대하여 예외적 허용을 인정하고 배출기준을 설정했다. ‘해양시설 등에서 발생하고 관로 등을 통하여 배출되는 기름 유해액체물질’에 대하여 예외적 허용을 인정하고 배출기준을 설정하였다. 또 ‘매립지에 배출 가능한 폐기물을 매립지에 배출하는 경우’에는 예외적 허용을 인정하고 배출기준(매립기준)을 설정하였다.

### 제3절 육상기인 해양오염관리에 관한 국내법 개선필요성

#### 1. 현행 국내법제도의 문제점 및 개선의 기본방향

현행 「해양환경관리법」은 육상기인 해양오염을 관리하기 위하여 선박기인 해양오염관리 또는 해양투기관리 제도를 변형 확장하는 방법을 사용하고 있다. 이러한 확장, 변형의 예로써 해양오염의 정의 규정, 해양시설 및 해양 공간 개념의 도입, 육상기인 해양쓰레기 관리제도의 도입, 사범경찰관제도 도입, 육상기인 해양오염을 감시하기 위하여 해양환경측정망을 해안 쪽으로 추가배치, 오염물질의 해양배출에 대한 일반적 금지규정 등이 육상기인 해양오염을 관리하기 위하여 도입되었다. 이러한 해양투기관리제도는 이미 해양배출의 일반적 금지와 예외적 허용, 허가제도, 배출허용기준, 배출장소의 제한, 배출자 제한, 배출물질 제한, 배출정보의 수집, 배출행위감시 등 육상기인해양오염을 관리할 수 있는 기본적 도구를 갖추고 있었다.

그런데 육상기인 해양오염이 해양환경에 미치는 영향이 절대적으로



크다. 그리고 국제적으로 육상기인 해양오염관리를 중요시하는 국제적 추세에 부응할 필요가 있다. 또 해양투기를 금지하는 국제적 추세를 부인하기 어려워 현행 해양투기제도를 개편해야 할 시점에 와 있고, 기존의 해양투기 관리 제도를 확장, 변형하는 방법으로 육상기인 해양오염을 관리하다보니 복잡하고 체계적 충돌이 일어나고 있다. 또 세부사항에 관하여 환경부와 이견이나 다툼이 해소되지 아니하므로 소속공무원이나 지자체를 지휘하기가 어렵고 개발부서의 개발목표를 지속가능한 개발로 묶어두기 어려운 것이 현실이 되었다.

육상기인 해양오염관리의 기본 골격을 형성하고 발전시키기 위해서는 간단명료한 법률체계를 가져야 하고 육상기인 해양오염관리 분야에 충분한 재원이 동원될 수 있어야 하고 능력형성이 가능해서 누적적으로 해양오염의 부정적 영향이 감소될 수 있어야 하며 지속가능한 개발이 실현되어야 한다. 이런 측면에서 향후 바람직한 육상기인 해양오염관리 체계를 모색한다.

「유엔해양법협약」 제194조는 각국은 육상기인 해양오염으로부터 해양환경을 보호, 보전하기 위한 국내법령을 채택하고 이행하여야 하고 이를 위하여 국제적으로 수락된 규칙, 기준, 권고실행 및 절차를 고려하여야 한다고 하였다. 국내법령의 외형적인 형태는 간접하지 아니하고 단지 육상기인 해양오염관리를 위한 국제적으로 수락된 규칙, 기준 등을 고려하도록 하였다. 「해양환경관리법」 제4조는 ‘해양환경 및 해양오염과 관련하여 국제적으로 발표된 국제협약에서 정하는 기준과 이 법에서 규정하는 내용이 다른 때에는 국제협약의 효력을 우선한다.’고 규정하였는데 이 조항은 국제기준과 국내기준과의 관계를 규율한다. 실제로 이러한 기준은 변동하는 것이 상례이고, 또 국내기준을 현저히 미달되게 규정하여 육상기인 해양오염관리를 회피하지 못하도록 하는 것을 반영한 것이다.

전 지구적 실천계획은 국가의 법적책임을 정하는 국제협약이 아니고 실천계획에 불과하다. 실제로 전 지구적 실천계획을 실천계획으로 하였던 이유는 국가 간의 발전정도의 차이가 크게 나므로 선진국은 좀 더 진전된 기준과 방법으로, 후진국은 가능한 자원을 총동원하여 보다 나

은 기준과 방법을 적용하도록 하고 있다. 각국은 국가실천계획을 만들어 실천하도록 하고 있고 당분간 전 지구적 실천계획이 국제협약 형태로 변경될 가능성은 없어 보인다. 다만 전 지구적 실천계획 실행과정에서 부분적으로 국제협약이 성립하는 수<sup>129)</sup>가 있는데 그 경우에 「해양환경관리법」 제4조를 이용할 수 있다. 또 「유엔해양법협약」과 같은 협약이 전 지구적 실천계획의 핵심 내용을 포함하고 있으므로 부분적으로 적용되는 수가 있을 것이다.

헌법 제6조 제1항은 “헌법에 의하여 체결, 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 갖는다.”고 규정하였으므로 육상기인 해양오염관리에 관한 관습법은 ‘일반적으로 승인된 국제법규’로 국내법과 같은 효력을 갖는다. 또 ‘헌법에 의하여 체결, 공포된 조약’은 육상기인 해양오염관리에 관한 국제협약을 포함할 것이다.

「해양환경관리법」 제4조는 규칙에 관한 사항을 언급한 것이 아니고 규칙의 세부내용인 기준, 표준, 척도에 관하여 규정한 것이다. 국제기준과 국내기준이 다를 경우 강화된 기준을 사용하도록 하고 있다. 「유엔해양법협약」 등은 많은 경우 세부기준을 제시하지 않는 경우가 많으며 그러므로 국제법규를 적용하기에 여러 문제점이 발생하고 있다. 또 강화된 국제기준을 적용하는 경우에도 그 기준이 타당성을 상실하여 우리사회와 조화를 이루지 못하는 수도 있다.

그러므로 헌법 제6조와 「해양환경관리법」 제4조를 이용하는 방안은 육상기인 해양오염관리를 위한 법령의 채택 및 이행을 전제로 한 부분적 해결책이라고 해야 할 것이다.

## 2. 환경관리해역의 지정 및 총량규제의 응용방안

「해양환경관리법」 제15조 제4항은 특별관리해역에 있어서 총량규제를 도입한 규정이다. 특별관리해역에 있어서 설치 또는 변경이 제한되는 시설 및 제한의 내용, 오염물질의 총량규제를 실시하는 해역범위, 규제항목 및 규제방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록

129) Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (잔류성 유기오염물질에 대한 협약)은 UNEP주도로 2001년 채택되었고 2004년 5월 발효되었다. 당시 비준국은 59개국이었다.

하였다. 일본은 공공수역을 하천·호소·항만·연안해역으로 정의하고 「수질오탁방지법」, 「폐기물 처리 및 청소에 관한 법률」, 「정화조법」 등 개별법으로 육상기인 해양오염관리를 수행하고 있다. 이러한 개별법으로 육상기인 해양오염을 관리하다가 부족한 부분이 발견되자 「세토나이카이 환경보전 임시조치법」과 같은 총량규제 제도를 도입하였다. 「해양환경관리법」 제15조는 이러한 일본방식의 제도를 도입한 것이다.

육상기인 해양오염관리에 대하여 전면적으로 시행하지 말고 오염우심 해역 등 일정해역에 대하여만 시범시행하고, 당해해역에 영향을 미치는 수계 내 지역에서 현재 실행되고 있는 농도규제 대신에 오염총량규제를 채택하며 강, 하천의 하구 역에 대하여는 환경부와 국토해양부가 공동으로 육상기인 해양오염관리를 수행한다는 것이다.

총량규제를 실시하는 경우에는 해당수계에서 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」, 「하수도법」, 「가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률」 등에 의한 농도규제의 시행을 배제해야 하는데 그러하지 아니하므로 이중규제문제가 발생한다. 현행 법률에 의해 배출규제 등이 이루어지고 있고 주민은 현행 법률에 의한 농도규제를 받고 있는데 그 위에 총량규제를 받게 되면 이를 이중규제라고 해야 할 것이다. 그러므로 총량규제가 시행되는 해역에 영향을 미치는 수계의 육상지역에 대하여 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등 3개 법률의 적용을 배제한다는 규정과 당해지역에 「해양환경관리법」에 의한 오염총량규제가 적용된다는 규정이 있어야 한다. 총량규제 시행에 관한 많은 준비가 덜 되어 있으므로 시행준비가 완벽히 끝났을 때에 전통적 규제를 삭제한다고 하는 주장도 있다.

총량관리 실시수계 중에서 낙동강수계, 금강수계, 영산강수계, 섬진강수계가 제외되어 있어 적용범위가 대단히 좁다. 주로 환경관리해역을 중심으로 총량관리 실시해역을 확장하려고 한 것인데 위 4개 수계에 대하여는 공동 하구역 관리를 통해 보완하도록 하였다.

「해양환경관리법」 시행령 제11조 내지 제15조는 오염물질 총량규제에 대하여 규정하였다. 총량규제를 실시하기 위해서는 실시해역 및 총

량규제항목(화학적 산소요구량, 질소, 인, 중금속 등)을 시도지사와 협의해서 정한다. 국토해양부장관은 총량관리기본방침을 정한 뒤 시도지사가 총량관리 기본계획을 만들고 국토해양부장관의 승인을 받아야 하고 광역시장, 시장, 군수는 총량관리시행계획을 수립하여 국토해양부장관의 승인을 받아야 한다. 또 국토해양부 장관은 환경부 장관에게 오염부하량 할당과 배출량 지정을 요청하여야 하며, 할당된 오염부하량 또는 지정된 배출량을 초과하는 것을 국토해양부장관이 감시해야 하고, 초과 배출 시 광역시장, 시장, 군수에게 필요한 조치를 하도록 요청한다.<sup>130)</sup>

위와 같이 총량규제의 절차가 복잡하고 다양한 행위자가 존재하고 다양한 행위가 요구되어 실제로는 총량관리가 적절히 수행되기 어렵게 되어 있다.

국토해양부 장관은 해양환경의 책임자이고 「해양환경관리법」을 관장하는데 오염부하량 할당이나 배출량 지정을 직접 수행하여야 함에도 이를 환경부장관이 수행하는 것은 잘못된 규정이다. 또 환경부장관이 할당한 오염부하량 또는 지정한 배출량에 관하여 개개 배출업체를 국토해양부장관이 감시하는 것은 실제로는 집행되기 어려운 것이다. 감시권한을 지방해양항만청장에게 위탁하지 않았으므로 환경부장관이 지정한 오염부하량에 관하여 배출업체를 감시하는 것은 환경부 지방청이 수행하는 것이 더 나을 것이다.

하구역의 경우에 하천과 해양의 경계가 불분명한 경우가 있으나 우리나라의 경우에는 대체로 하구언 등으로 막혀 있어 하구언 상부는 하천으로 환경부가 오염관리를 수행하고 하구언 하부는 국토해양부가 오염관리를 수행하면 된다. 좀 겹치는 부분에 대하여는 행정협력 차원에서 협조하여 문제를 처리하면 되는 것이고 새롭게 ‘하구역 공동관리’를 창설할 필요가 없는 것으로 생각된다.

총량규제가 적절히 수행되기 위해서는 총량규제 실시해역(육지의 유역포함)에 있어서 현행 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」 등에 의

130) 오염부하량 할당이나 배출량 지정은 해양의 오염물질 수용력이나 해양환경기준, 현행 해양 오염부하량에 관한 판단을 전제로 이루어지는 것이므로 환경부장관이 개개의 국민에게 오염부하량 등을 정하기는 현실적으로 불가능한 것이다.

한 농도규제를 배제하여야 하고, 일본과 같이 개별법으로 육상기인 해양오염을 관리하고 있어야 한다. 우리나라는 「해양환경관리법」으로 육상기인 해양오염을 관리하고 있으므로 일본식 법제와는 좀 다른 것이다. 그럼에도 불구하고 총량규제라는 개념은 현행 「해양환경관리법」 체제하에서도 의미가 있는 것이므로 이러한 제도를 개선해 나가는 것이 바람직 할 것이다. 총량규제는 정밀한 제도로 시행을 위하여 많은 시간과 비용이 들고 과학적 뒷받침이 있어야 한다. 주민, 이해관계자, 다양한 수준의 조직원(공무원)의 가치관이나 행동정향이 유사해야 하고 여러 제도, 절차가 조정, 정비되어야 하므로 꾸준한 노력을 필요로 한다.

### 3. 해양투기관리제도의 확장방안

「해양환경관리법」 제22조 제2항은 “누구든지 해양시설 또는 해양공간에서 발생하는 오염물질을 해양에 배출하여서는 아니 된다.”고 규정하여 오염물질의 해양배출에 대하여 일반적 금지를 규정하였다. 단서에서 해양시설 및 해양공간에서 발생하는 폐기물을 국토해양부령이 정하는 해역에서 국토해양부령이 정하는 처리 기준 및 방법에 따라 배출하는 경우와 기름, 유해액체물질은 국토해양부령이 정하는 처리기준 및 방법에 따라 배출하는 경우에는 해양배출을 허용하고 있다. 동법 제22조 제2항은 오염물질의 해양배출제도인 동조 제1항을 응용하여 2008년 2월에 도입되었다. 당시에는 일반적 금지규정이 없었고 특정한 경우 해양배출을 허용하는 내용만 있었기 때문에 동법의 통일적 해석이 어려웠다. 당초 동 조항은 해양시설(주로 보관, 저장시설)로 부터 오염물질이 해양으로 유입되는 것을 통제하기 위한 목적으로 설치되었는데 그 후 해양 공간 개념의 도입 및 해양시설의 범위확장 등을 통해서 현행 모습을 갖추었다. 만약 해양공간의 범위를 확장하고 또 해양시설의 정의규정을 확장하면 육상에서 발생한 오염물질의 해양유입을 통제하는 도구로 사용될 수 있다. 시행령 별표4 (해양공간의 범위)를 개정하여 (1)연안습지 (2)해안가 쓰레기장 (3)해안가의 산업용폐기물 적치장 (4)섬 (정주인구 2천 명 이상의 섬을 제외한다) (5)해안가 공업단지 및 공업

용지 (6)해안가 발전소 및 발전소와 최근거리로 인접한 바닷가에서 20Km 이내의 해역 (7)해안가 제철소, 정유소, 저유소 및 그 곳과 최근 거리로 인접한 바닷가에서 10Km 이내의 해역을 해양공간에 추가하여 포함시키면 육상기인 해양오염을 통제하는데 도움이 될 수 있다. 또 해양시설의 범위를 확장하여 "하수, 폐수, 쓰레기 침출수, 분뇨, 축분 등을 처리하고 난 후의 그 처리 수나 처리결과물을 해양에 배출하기 위한 관로, 공작물 및 그 처리시설"을 포함시키고 해양시설에 포함되는 관로의 크기를 "관경의 지름이 70mm 이상의 해수의 취수, 배수시설"로 하여 그 범위를 확장하고 "육상에서 오염물질 또는 물과 혼합된 것을 해양에 배출하기 위한 임시적 시설, 장비와 그 밖의 시설"을 해양시설의 범위에 포함시킨다.

법 제63조 (오염물질이 배출되는 경우의 신고의무)와 법 제33조 (해양시설의 신고)는 현행대로 존치하여도 어울려 작동하는데 문제가 없다. 단지 해양시설 등의 범위를 확장하였기 때문에 확장된 개념의 해양시설의 소유자는 국토해양부장관에게 그 시설을 신고하여야 한다.

당초 해양투기시에 적용되던 육상에서 발생한 폐기물의 배출해역 및 처리방법을 육상기인 오염물질의 배출기준으로 사용하고 있는데 「해양환경관리법」 시행규칙 별표7을 검토하면, '무' 해역에서 제외되는 해역으로 "「습지보전법」 제8조에 따른 습지보호구역 및 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조에 따른 해양보호구역"으로 하고, 별표 7 중 무해역의 배출가능 폐기물의 종류를 육상기인 오염원에 한하여 "오염물질"로 하고 그 배출허용기준을 "「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」에 따른 배출허용기준으로 한다."로 한다.

경과규정을 신설하여 해양 배출을 하는 자가 새로운 환경에 적응할 수 있도록 "새로이 신고 된 시설 중 배출금지해역에 있는 시설의 경우에는 기존시설의 운영을 인정하되 1년 이내에 그 배출시설을 이전하여야 한다. 또 새로이 신고 된 시설 중 통상운영방식에 따른 경우 처리수의 배출기준을 초과하는 경우에는 1년 이내에 개선조치를 완료하여야 한다."고 규정한다.

또 이에 더하여 현행 법률을 활용하여 좀 더 나은 '육상기인 오염물



질의 해양유입을 통제'를 할 수 있다. (1) 하천을 통한 해양배출은 해양 공간 즉, 하구 역 관리를 통해서 통제한다. 법 제22조 제2항이 관련된 다. 그리고 해양공간에는 하구역과 유입하천의 유역이 포함된다. (2) 소 하천, 해안가옥, 상가, 해안가 적치물 등은 지자체로 하여금 하수관거 사업을 시행토록 하여 대처한다. 「해양환경관리법」 제5조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 해양환경의 적정한 보전, 관리에 필요한 시책을 수립, 시행하여야 한다.”고 규정하였다. (3) 하수처리장, 폐수처리장 등을 “해양시설 등”에 포함시키고 그 운영자에 대하여 주기적 보고의무를 부과한다. 이는 법 제63조 제1항을 이용할 수 있다. (4) 기타 오염물질의 배출신고제를 확장하고, 환경감시단 등을 병행 이용한다.

하수처리장 등에서 처리수가 해양배출이 되고 있는데 해양환경감독당국이 아무런 규제, 감독조치를 하지 않고 있는 것은 큰 문제이다.

처리수가 해양 배출되고 있다고 하나 많은 경우 미처리수인 경우가 많고 부분처리수의 경우도 있다. 해양환경감독당국은 처리 수 여부를 중시하는 것이 아니고 해양으로 배출되는 물에 오염물질이 기준이상으로 있는가 여부이며 최종확인과 개선조치 등도 해양환경감독당국이 담당해야 하는 것이다.

배출이 허용되지 않는 무 해역에 현시점 많은 배출구가 존재하고 운영되고 있다. 또 시설용량이 위 배출허용기준을 달성할 수 없는 경우도 있으며 운영예산 부족으로 통과처리(미처리)하는 경우도 있어서 기존시설에 대하여 잠정조치를 할 필요가 있다.

「해양환경관리법」을 확장하는 방안은 「해양환경관리법」이 적용되는 대상을 한 개씩 추가하는 방식이므로 장시간이 소요되고 매 개정 때마다 전체 법률체계를 재검토해야 하므로 번잡한 점이 있다. 그러나 입법과정에서 다른 부처를 설득하기 쉽고 몇 개의 조항이 추가되는 경우 법률운용이 용이하다는 장점이 있다. 실천이 가능한 방안으로 생각된다.

#### 4. 육상기인 오염 관리를 위한 신법 제정방안

## 가. 필요성

해양오염물질은 약 80%가 육상기인 해양오염물질이다. 「해양환경관리법」은 당초 선박기인 해양오염물질이나 해양투기를 통제하고자 하는 법률인데 점차 해양쓰레기 문제, 해양시설, 공간으로 부터의 배출, 「런던협약」과 관련된 해양투기 통제 등 육상기인 해양오염물질을 통제하는 쪽으로 발전해 왔다. 해양오염물질의 약 80%에 해당하는 육상기인 해양오염 물질의 통제는 해양환경관리의 핵심적 사안이 되었다. 그런데 당초 선박기인 해양오염물질을 통제하던 법적 골격이 육상기인 해양오염물질의 통제를 포함하게 되니까 잘 부합하지 아니한 경우가 발생하고 있다. 또 각 분야별로 국제기준 등이 분화 발전하고 새로운 규제시스템에 대한 수요가 발생하고 있어 현행 「해양환경관리법」 체계로 대응하기 곤란하게 되었다. 해양활동이나 해양환경에 영향을 미치는 활동이 분화 발전하고 있다면 이에 대응하여 해양환경관리 법제 역시 탄력적으로 변경되어야 한다. 「해양환경관리법」은 생활환경에 관련된 법률인데 법 명칭을 과도하게 사용한 점이 있다. 이와 같이 과도하게 사용된 법률의 명칭이 자칫하면 해양자연환경이나 자연환경 관련 법률을 경시하게 할 수도 있다. 해양생태계보호 법률이나 습지보호 법률 등은 법률형식이 상당히 다르다.

「육상기인 오염물질의 해안배출관리법」의 제정을 추진하는 것은 육상기인 오염원의 관리가 적절하게 이루어지지 않았기 때문이다. 당시에 해양오염방지법을 개정하는 방안을 검토하였고 1996년에 폐기물 수거처리 규정 등을 도입하였다. 그러나 우리나라 해양환경관리 능력이 대단히 취약했고 해양오염방지법의 규정 일부가 적절하게 작동하지 않으므로 단순 명료한 법체계를 구성해야 했고 해양환경관리능력을 양성할 필요가 있었고 이를 위해 조직이나 지속적 일자리가 필요했으며 육상기인 오염원 관리가 유효하게 이루어지기 위하여 재원, 과학기술, 시민 참여 등이 필요했기 때문에 제정안 방식이 선택되었다.

## 나. 제정안의 주요내용

「육상기인 오염물질의 해안배출관리법안」은 당초 2002년 8월 국회에 제출되었다. 총칙, 간접해안배출, 직접해안배출, 특정관리해안, 도서지역의 특례, 보칙, 벌칙의 7개 장, 총43개 조문으로 구성되었다. 해안배출을 하천법의 적용을 받는 하천을 통한 간접해안배출과 하수관거나 배출관거 등을 통하거나, 하천법의 적용을 받지 않는 소하천 구거 등을 통한 직접해안배출로 구분하였다. 해안관리청은 부유쓰레기, 토사, 오염물질 등의 해안배출을 통제하는 간접해안배출 개선사업을 시행하도록 하고 직접해안배출의 적정관리를 위해 해안배출개선사업을 실시하도록 하였다. 그리고 해양수산부장관은 해안배출 수용능력 등을 고려하여 간접해안배출기준 및 직접해안배출기준을 정할 수 있도록 하였다. 또 해양수산부장관은 해안의 환경을 특별히 관리할 필요가 있다고 인정하는 경우에 해안의 일부를 특정관리해안으로 지정할 수 있고 그 경우 특별해안배출기준을 적용하며, 해역의 이용제한 및 해양환경개선사업 등을 할 수 있도록 하였다. 도서지역의 해안배출 통합관리계획을 수립하고 시군구가 조합원이 될 수 있는 광역도서지역 해안배출관리조합을 구성토록 하여 도서지역의 폐기물 수거처리를 담당하도록 하였다. 국가는 국가해안배출계획을 수립하고 해안관리청은 2년마다 해안배출실태를 조사하고 5년마다 해안배출관리계획을 수립하여야 한다. 그리고 해양생태계를 보전하고 해안배출의 적정관리를 위하여 플라스틱류, 폐어구 등 중점적으로 관리할 품목과 폐기물처리 취급에 있어서 준수하여야 할 행위를 지정하고 이에 대하여 기술개발, 국고보조, 관리지침의 제정 등 필요한 사업을 시행할 수 있도록 하였다. 또 하수관거 및 폐수관거 등에 의한 직접해안배출, 집단시설로부터의 직접해안배출, 개인에 의한 직접해안배출, 침출, 비산, 용해 등에 의한 직접해안배출 등을 구분하여 관리하였다. 육상에서 기인하는 오염물질로 인하여 해안의 환경오염이 중대한 경우 특정관리해안으로 지정되는 데 해양수산부장관은 그 해안에 대하여 정화복원사업, 해수유통의 촉진, 습지조성 및 복원 등 환경개선사업을 하여야하고 공유수면 매립면허, 점사용허가, 어업면허, 허가 등의 해역이용에 제한을 가할 수 있도록 하였다. 도서지역은 규모의 경

제 때문에 폐기물의 수거처리가 되지 않으므로 광역도서지역 해안배출 관리조합을 구성케 하여 분담금을 납부하고 국고지원이나 해양오염방지조합의 참여를 통해 이에 대처하도록 하였다. 「육상기인 오염물질의 해안배출관리법」안은 2004년 8월에 다시 제출되었다. 간접해안배출에 관한 조항에 반발이 심하여 간접해안배출 관련조항을 삭제하고 광역도서지역 해안배출관리조합 구성을 포기하는 대신 해양수산부장관이 ‘도서지역에 대한 해안배출관리계획’을 수립하도록 하였다. 3개의 장과 총 20개 조문으로 구성되었다. 해안배출을 하수관거, 배출관거 등을 이용하여 육지에서 발생한 오염물질을 바다로 배출하는 것이라고 규정하고 관할 해역별로 해안배출관리청을 지정하도록 하였고 해안배출관리청은 2년마다 해안배출실태조사를 수행하고 5년마다 해안배출관리계획을 수립하도록 하였고 해양수산부장관은 ‘국가해안배출관리계획’을 수립하도록 하였다. 해안배출관리청은 해안배출수질측정, 오염물질의 해안배출 방지를 위한 시설 및 장비의 설치, 오염물질의 수거, 방제, 처리 등의 조치를 수행하여야 하고 국가는 이에 국고보조를 하도록 하였다. 누구든지 해안배출기준을 초과하는 오염물질을 해양에 버리지 못하게 하였고 국가는 중점관리품목을 해양에서 수거한 자에게 대하여 국고보조를 할 수 있도록 하였다. 해안배출관리청은 해안배출기준이 유지되는지 여부 등에 관하여 정기적 조사를 행하고 사업장 등에 출입하거나 필요한 요청을 할 수 있게 하였다. 해안배출관리청은 필요한 경우 관할 해안구역의 일부를 지정하여 일정기간 출입을 금지하거나 이용을 제한할 수 있도록 하였다. 도서지역에 대하여는 해양수산부장관이 해안배출관리계획을 수립하도록 하였다.

해안배출 관리청은 해안배출의 적정관리를 위하여 해양에 배출구를 둔 하수처리장, 폐수처리장 등을 건설, 운영할 수 있게 하고 하수관거 설치 관리 사업을 시행하며 소하천 등의 정비와 해안배출구 등을 해수욕장과 같은 특별히 보호해야 할 해양공간으로부터 격리하거나 이동시키는 등의 계획을 수립하고 집행하여야 한다.

해안배출관리청은 육상기인 오염물질의 해안배출을 통제하여야 한다. 관리청은 해역의 수질기준을 정하여 배출해역을 지정하고, 배출자 및 배

출시설을 신고, 등록을 받고, 배출허용기준을 설정하고, 배출행위를 감시·감독하는 책무를 수행하여 해안배출의 적정관리를 도모하여야 한다.

해양수산부장관은 해양환경에 특별히 유해한 품목이나 유해한 행위를 중점적으로 관리할 필요가 있는 경우 이를 중점관리 품목 및 행위로 지정한다. 이는 모든 육상오염물질의 해양유입을 관리하기에 우리나라의 역량이 부족하므로 몇 년 단위로, 그리고 중요 순으로 품목이나 행위를 정하고 그 분야에 힘을 집중하고 캠페인을 함께 할 목적으로 도입되었다.<sup>131)</sup> 시민 참여를 촉진하고 법적 강제력에만 의지하지 아니하고 시민의 자발성에 호소하기 위한 것이다. 전 지구적 실천계획 역시 대체로 이와 유사한 방법을 사용하고 있다.

#### 다. 신법제정안의 특징

「육상기인 오염물질의 해안배출관리법」 제정방안은 오염원별로 해안배출기준<sup>132)</sup>을 점진적으로 상향조정할 것을 계획하고 있고 오염원별로 해안배출행위에 대하여 감독체계를 도입하는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 감독체계란 감독책임자의 명확한 지정과 해안 배출자에 대한 책임의 부여, 해안배출행위의 감독을 위한 정보수집, 감독행위 및 제재, 해안배출행위의 감시, 이와 관련한 재원의 흐름감시 등이다. 이러한 신법제정안은 우리나라 육상기인 해양오염물질 관리를 크게 진전시킬 수 있고 우리사회에 공평성을 도입하여 고질적으로 미처리된 채 남아있는 문제들에 대하여 해법을 제시할 수 있다. 발전소 온배수나 해안가 공단의 폐수문제 등은 엄청난 사회적 비용을 지불하였고 지불하고 있으며

131) 육상기인 오염물질의 해안배출관리법과 같은 법률이 이행여건 마련에 시간이 걸리거나 집행력이 떨어질 가능성이 있으므로 해안정화의 날과 같은 캠페인을 고려한 것이다. 비료나 삼푸를 덜 사용하기, 플라스틱류의 회수를 촉진하거나 특정품목의 재활용을 높이는 등 민간의 이니셔티브를 활용하기 위한 것이다.

132) 현행 「해양환경관리법」 제22조 제2항 제1호 및 시행규칙 제12조 제1항에 의하면 해양시설 등의 일상생활에서 발생하는 폐기물의 해역별 배출기준은, 환경보전해역과 특별관리해역의 경우에는 생물학적 산소요구량 50mg/L이내의 배출이 가능하고 그 밖의 해역에서는 생물학적 산소요구량 100mg/L 이내의 배출이 가능하다. 이러한 배출기준은 너무나 관대하여 사실상 의미가 없다. 또 해안에 있는 많은 오염발생시설이 해양시설로 지정되어 있지 아니하다.

신법제정안과 같은 새로운 법안이 성립되지 않으면 훗날에도 해법을 찾기 힘들 것이다.<sup>133)</sup>

신법제정안은 육상기인 오염물질을 단일 법률로 집중적으로 다루고 있다. 해양오염원 중 가장 중요한 육상기인 오염원을 가장 소홀하게 다루고 있는 현실을 감안하여 단일 법률이 적절하다고 판단하였다. 일본처럼 일반 환경법에 의하여 육상기인 해양오염에 대응하고 있는 것과 달리 우리나라는 해양환경관리 기능이 해양수산부라는 조직으로 분화되어 나왔고 「해양환경관리법」을 해양수산부가 관장하고 있고 「해양환경관리법」에 해양환경관리 정책도구가 규정되어 있고 해양쓰레기관리와 같은 규정이 이미 포함되어 있었으므로 이러한 신법을 해양수산부가 관장하는 것이 타당하였다. 이러한 신법제정안의 다른 특징으로는 법률적 강제력에만 의지하지 아니하고 시민의 자발성을 이끌어 내고 촉진하는 내용이 있다는 점이다. 육상기인 오염원의 적정한 관리를 달성하기 위하여 시민의 자발적 참여와 의식고양이 대단히 중요하므로 중점관리 품목 및 행위에 관한 조항이 포함되었다.

그러나 이러한 신법 제정안의 실현을 위해서는 ‘육상기인 해양오염관리’라는 용어를 생소하게 느낄 정도로 문제의식이 성숙하지 않은 점과 육상기인 해양오염관리를 담당할 인력양성이나 과학기술이 충분히 발달되지 않은 점 그리고 좁은 이기주의 또는 공동체의식의 결핍 등을 극복하여야 할 것이다.

## 5. 육상기인 활동으로부터 해양오염 방지를 위한 제원

133) 현행 「해양환경관리법」 제2조는 ‘해양오염’의 정의를 했는데 “해양에 유입되거나 해양에서 발생하는 물질 또는 에너지.....”라고 하였다. 과거에는 에너지라는 말이 포함되지 않아서 온배수(warm water)라는 용어를 사용하였으나 지금은 Thermal Discharge라는 말을 사용한다. 향후 발전방향은 인구 양 및 배출량 제한, 배출온도 제한, 배출수역과 배경수역의 온도차 제한, 배출영향권 판정, use conflict를 극소화하는 배출방법과 배출구역, 완충구역 등 구역설정, 권고된 발전소의 냉각방법과 기술개발, 분쟁조정절차의 개발, 해역이용료 또는 부담금 등 부과 등이다. 참고로 미국 EPA는 미란트 켄달 발전소(메사추세츠 소재)의 온배수 배출관련 분쟁을 조정하였는데 그 내용은 다음과 같다. (1) 지역주민은 전기료 인상에 동의하고 (2)발전소의 배출구나 인구주 주변을 구획하여 배출구역, 완충구역, 통과서식구역으로 구분하여 (3) 해양생태계에 위해가 적은 방법으로 설비, 시설을 변경하고 새로 부여한 조건을 준수하고 (4)주정부는 하천과 만으로 유입하는 오염물질을 방지, 제거 하는데 투자하고 주민참여 프로그램을 운영한다.



## 가. 서

전 지구적 실천계획을 국가차원에서 이행하고자 할 때에 많은 재원이 소요된다. 우리나라 국가실천계획은 2006년부터 2010년까지의 5년 동안 ① 육상기인 오염원 관리 ② 해양생태계 보전 ③ 법 제도 정비 및 정책기반 강화 3개 분야에 6조 4천억원을 투자하도록 되어 있다. 그러나 이와 같이 막대한 돈을 예산에만 의존하는 것은 현실성이 없는 것이다. 설사 막대한 예산이 투입된다고 하더라도 현시점에서 그 예산이 유효하게 작용하지 못할 것이다. 국민의 행동방식이 “육상기인 오염물질 관리정책”과 중립적으로 이루어지고 있고 많은 법제도와 절차 등이 육상기인 오염물질 관리정책과 아무 상관없이 설정되어 있고 운용되기 때문이다.

그러므로 육상기인 오염물질 관리를 위한 재원마련은 환경비용내부화 측면에서 접근하는 것이 타당하다. 그러므로 환경비용내부화 중 하나인 해양환경개선부담금 부과에 대하여 검토한다. 해양환경개선부담금 제도는 도입 자체로써 국민의 행동방식에 충격을 주어 해양환경에 불리한 행위를 감소시킬 수 있고 징수된 부담금을 활용하여 해양환경 개선사업을 수행할 수 있다. 이는 막대한 일반예산을 육상기인 오염원 관리에 투입하는 것보다 최소한 2배 정도의 효과를 기대할 수 있다.

## 나. 재원소요

육상기인 오염물질의 적절한 관리를 위하여 필요한 사업을 열거하면 1) 해수욕장, 양식장 등 보호우선 순위 해역 인근에 위치한 배출구 이전 및 배출 개선사업, 보호우선순위 해역으로 유입하는 소하천, 구거 등에 대한 환경개선(정비)사업, 2) 해안가의 일반가옥, 상가 등으로부터 소규모 해양배출을 감소시키기 위한 하수관거사업, 3) 해양오염 방지·감소를 위한 해안가의 하수처리장, 폐수처리장 등의 설치·운영에 관한 사업, 4) 육지에 소각장과 같은 최종처분 시설의 설치·운영 촉진, 5) 해수욕장 등 해변이나 항만 어항의 쓰레기장, 기름 수용시설 등

의 설치·운영, 6) 플라스틱류, 고형폐기물의 수거·보관·처리, 시설의 설치·운영, 7) 해양에서 쓰레기, 오니 수거·처리 사업, 8) 농약, 비료 등 비점오염원 대처방안 수립·시행 사업, 9) 오염물질의 재활용 또는 방지·감소·통제를 위한 기술개발, 연구사업, 10) 특정사업자·개인에게 해양환경보조금 지급, 11) 섬 쓰레기 수거·처분사업, 12) 해안가 적치 산업폐기물 감소·재활용사업, 13) 해양환경관련 비정부기구 육성·지원 사업, 14) 국제협력 진흥에 관한 사업, 15) 지방자치단체 능력형성에 관한 사업, 16) 기타 육상기인 오염물질 관리에 도움이 되는 사업 등이다. 위에서 열거한 대부분의 사업이 실제 수행되기 위해서는 국제협력, 타 부서, 환경부, 지방자치단체, 사업자 등과 조율하여야 하거나 협력해야 성공할 수 있다. 예컨대 “조업 중 인양된 해양쓰레기 매입제도”<sup>134)</sup>, 통발 재생사업자에 대한 해양환경보조금 지급, 해양 정화복원사업 등은 관계부처와 규제조율, 사업수행 협력 등이 수반되어야 하고 특히 환경비용내부화 원칙에 대한 공감대가 있어야 한다.

#### 다. 해양환경개선부담금

「해양환경관리법」 제19조<sup>135)</sup>는 징수주체(국토해양부장관), 부담자(해양폐기물 배출업자), 부과징수목적(해양환경개선), 부담행위(해양환경 및 해양생태계에 현저한 영향을 미치는 다음 각 호의 행위), 부담금액(오염물질의 종류 및 배출량을 고려하여 산정) 등을 명확하게 규정하였다. 이는 「부담금관리기본법」 제4조의 부담금 부과요건의 법정화 취지를 반영한 것이다.

법 제19조는 “다음 각 호의 행위”라고 부담행위를 개방형으로 규정하

134) 동 제도에 필요한 예산을 확보 과정에서 정부고위관계자가 “이 건은 환경비용내부화의 원칙에 반한다.” 고 하였으나 “플라스틱류를 버린 사람은 이미 죽었고 플라스틱류는 수백 년 지속적으로 위해를 끼친다. 현시점 단속과 처벌을 병행하므로 이 제도의 운영이 타당하다.” 는 주장이 수용되었다.

135) 제1항, 국토해양부장관은 해양환경 및 해양생태계에 현저한 영향을 미치는 다음 각 호의 행위에 대하여 해양환경개선부담금을 부과 징수한다. 1. 제70조 제1항 제1호의 규정에 따른 폐기물 해양배출업을 하는 자가 폐기물을 해양에 배출하는 행위 2. 선박 또는 해양시설에서 대통령령이 정하는 규모 이상의 오염물질을 해양에 배출하는 행위 제2항, 부담금은 오염물질의 종류 및 배출량을 고려하여 산정하되, 오염물질의 배출량에 단위당 부과금액을 곱한 후 오염물질의 종류별 부과계수를 적용하여 부과한다. 이 경우 오염물질의 배출량 단위당 부과금액 및 종류별 부과계수 등은 대통령령으로 정한다.

여 향후 해양환경개선부담금의 징수대상을 확장할 수 있도록 하였다.

법 제19조 제1호는 “폐기물해양배출업자가 폐기물을 해양에 배출하는 행위”라고 규정하여 사업자가 사업의 형태로 행하는 행위에 대하여 부담금을 부과한 것이고 이는 사업자의 의도적 행위 또는 법률적으로 인정된 행위를 전제로 하는 것이며 지속적이고 반복적 행위이다. 물론 지속적으로 당해 사업자가 특별한 이익(폐기물처리비용절약)을 갖는 것을 의미한다.

법 제19조 제2호는 선박이나 해양시설 소유자가 사업을 행하면서 “위험”의 형태로 수반되는 것이다. 이는 사업자가 의도하는 행위가 아니고 법률적으로도 인정되지 않는 행위이다. 또 일시적·사고적·우발적 행위이며 당해사업자가 특별한 이익을 갖지도 아니한다. 제2호는 법령상 위반행위에 대하여 법령에 의하여 부과된 제재로서 부과되는 금전 벌(과태료나 벌금)로 생각된다. 그러므로 「부담금관리기본법」 제5조의 “특별한 사유가 없는 한 동일한 부과대상에 대하여 이중의 부담금이 부과되어서는 아니 된다.”라는 규정에 저촉되는 것으로 생각된다. 제2호에 의한 부담금을 징수하느니 법 제12장(벌칙)에 징벌적 과태료 또는 과징금제도<sup>136)</sup>를 창설하는 것이 보다 나은 방법이고 또 법 제69조(방제분담금)에 따른 시행령 별표9 (방제분담금의 부과기준 및 절차<sup>137)</sup>)중 부과기준을 개정하여 선박총톤수 기준 부과금액을 상향조정하는 것이 차선의 방법으로 생각하였다.

그러나 2009년 12월 31일 법 제19조 제2호를 실현시키는 시행령 제25조의 2(선박 등에 대한 해양환경개선 부담금의 산정)등의 규정이 신설되어 제2호에 따른 부담금 징수에 들어가게 되었다.<sup>138)</sup> 시행령 제25조

136) 운송사업자 등 공익사업자에 벌칙을 가하는 경우 예컨대 영업정지를 부과하면 수요자에게 피해가 발생하므로 이를 회피하고 해당 사업자에게만 벌칙의 효과가 발생하도록 하는 금전벌.

137) 1.대상: 경유 및 「유류오염손해배상보장법」에 따른 유류를 운송 또는 저장하는 선박 및 기름저장 시설. 2.부과기준: 외항유조선의 경우 총톤수 1톤당 13.6원, 내항유조선의 경우 총톤수 1톤당 4.8원, 유조선 이외의 외항선의 경우 총톤수 1톤당 6.8원, 유조선 이외의 내항선의 경우 총톤수 1톤당 2.4원, 기름저장시설의 경우 유류 수량당 100리터당 7.2원. 3. 부과절차: 입항할 때마다 부과한다.

138) 법 제19조 제2호는 1000리터이상의 기름을 배출한 경우인데 법 제22조를 보면 해양에서 기름의 배출은 일반적으로 금지되었고 다만 선박 평형수 등을 국토해양부령이 정하는 해역에서, 정해진 배출 기준이하로, 정해진 배출방법으로 배출하는 것이 예외로 인정되었다. 또 법 제126조 및 제127조는 기름을 해양에 배출한 자는 5년 이하의 징역 또는 5000만 원 이하의 벌금에 처한다고 되어 있다. 예외적 배출로 선박평형수 등에 포함된 기름이 1000리터 이상이 되는 것은 없으며 나머지의 경우에는 법 제126조가 적용될 것이다. 이것은 대법원판례에 의한 부담금이 정당화될 수 있는 요건에 부합하지

의 2 등의 규정에 따른 부담금 징수는 헌법재판소의 판례와 충돌할 가능성이 농후해 보인다.

헌법재판소는 조세외의 공과금인 부담금을 징수하려는 경우에는 엄격한 요건 하에서만 허용되며 부담금이 정당화 될 수 있는 요건을 다음과 같이 제시하고 있다.<sup>139)</sup>

- 1) 부담금의무자들이 일반인과 구별되고 동질성을 지니는 특정집단일 것.
- 2) 부담금 부과를 통하여 수행하고자 하는 특정한 경제적·사회적 과제와 부담금의무자들이 특별히, 객관적으로 밀접한 관련성이 있을 것.
- 3) 그러한 과제의 수행에 관하여 조세외적 부담을 질만한 집단적인 책임성이 인정되는 집단에 대해서만 부과될 것.
- 4) 부담금의 수입이 부담금 납부의무자의 집단적 이익을 위하여 사용될 것.

해양환경개선부담금에 대하여 헌법재판소 판례<sup>140)</sup>를 살펴본다.

해양환경개선부담금 부과에 대하여 폐기물해양배출업자들이 부과처분 취소소송을 제기하고 부과의 근거조항인 구 「해양오염방지법」 제46조의3, 제1항, 제3항, 제4항에 대하여 헌법재판소에 위헌법률심판제청을 신청하였다. 구체적으로 동 조항이 재산권 및 평등원칙을 위반하였는지 여부에 대한 심판신청이었다.

헌법재판소는 1)해양환경개선부담금은 일반인에게 부과되는 조세가 아니라 폐기물해양배출업자들에게만 부과되는 부담금이고, 2)해양환경을 개선하기 위한 목적이거나, 해양투기를 점차 줄어들게 하려는 목적이 정당하고, 3)부담금으로써 제한하는 방법이나 그 액수가 과하지 않고 적절하며, 부담금액수가 환경이 개선되는 효과에 비해 많지 않다. 그러므로 위 부담금이 국민의 재산권을 침해하는 정도는 아니며 4)일반국민이나 폐기물 해양배출위탁자나 육상폐기물배출자들에게는 부담금을 부과하지 않고 폐기물해양배출업자에게만 부담금을 부과하는 것도 형평에 맞으며 해양오염방지를 위해서도 타당하다. 그러므로 「해양오염방지법」에 따른 해양환경개선부담금 부과는 “합헌”이다.

---

아니한다.

139) 헌재 1998. 12.24 98헌가1, 헌재 1999. 10.21. 97헌가84

140) 헌재 2007.12. 27. 2006헌바25 결정

다른 헌법재판소 판례<sup>141)</sup>를 살펴본다.

이건은 당시 해양환경개선부담금 관련조항이 포괄위임입법금지원칙에 위반되었는지 여부가 문제가 되었다. 헌법재판소는 아래와 같이 결정하였다.

“「해양오염방지법」 제46조의3 제1항은 해양환경 및 해양생태계에 현저한 영향을 미치는 사업에 대하여 해양환경개선부담금을 부과토록 규정하고 있으며 이 규정으로부터 해양환경 및 생태계에 현저한 영향을 미치는 정도에 비례하여 부담금이 산정될 것임을 예측할 수 있고 해양환경 및 생태계에 현저한 영향을 미치는 정도는 오염물질의 종류와 배출량에 비례할 것 이므로 이러한 부담금의 산정기준은 충분히 예측가능하다. 그렇다면 이 사건 법률조항은 규율대상의 전문성 및 다양성으로 인해 위임의 필요성이 인정되며 이 사건의 법률조항의 입법목적, 해양오염방지법의 체계나 다른 규정 등을 유기적으로 종합 판단하여 보았을 때 대통령령에 규정될 내용의 대강이 예측 가능하므로 포괄위임입법금지원칙에 위반되지 않는다.”

목영준 재판관의 반대의견이 있다. “법률이 부담금의 부과에 관한 사항을 대통령령에 위임할 때 요구되는 구체성 및 명확성의 요구정도는 조세법규의 그것에 준하여야 하고 ……그러나 이 사건 법률조항은 해양환경개선부담금의 대강이나 범위의 한정 없이 부담금의 산정기준 및 부과 징수절차 전부를 대통령령에 위임하고 있어 산정 및 감면기준을 어떻게 할지를 오로지 행정권의 임의적 판단에 맡겨져 있다. 결국 이 사건 법률조항은 포괄위임입법금지원칙에 위배되어 헌법에 위반된다.”

이건 헌법재판소 결정을 검토하여, 특히 소수의견을 감안하여 현행 「해양환경관리법」 제19조 제2항을 변경하였는데 그 내용은 다음과 같다.

법 제19조 제2항: “부담금은 오염물질의 종류 및 배출량을 고려하여 산정하되, 오염물질의 배출량에 단위당 부과금액을 곱한 후 오염물질의 종류별 부과계수를 적용하여 부과한다. 이 경우 오염물질의 배출량 단위당 부과금액 및 종류별 부과계수 등은 대통령령으로 정한다.”

141) 헌재 2007. 12.27.선고 2006헌가8 결정

## 라. 부담금 부과 확장방안. 기타.

공유수면매립·간척은 사업자가 아무런 논리적 근거 없이 해당 공유수면(바다)을 매립준공시점에 소유권을 취득하게 되는 것으로 사업자에게 특별한 이익이 발생하고 그간 공유수면을 추상적으로 향유했던 국민은 향유 또는 이익가능성이 줄어들 뿐만 아니라 수류변동 등을 가져와 인근 해역의 물리적 변동 등 해양환경의 변화를 가져오므로 부담금을 부과할 필요가 있다. 또한 공유수면매립·간척은 전통적인 “금지”만으로는 매립압력을 방지하기 어려운 것이 현실이다. 공유수면 매립은 공공용<sup>142)</sup>으로 사용되던 공유수면을 일정 부분을 구획하여 공용폐지를 한 뒤 토사를 투입하고 영구적으로 물이 넘치지 아니하도록 하여 토지를 만드는 것이다. 공용폐지를 하는 것은 국민의 이익을 현저히 침해하는 것이고 독점배타적 성격을 갖는 토지소유권을 창설하는 것이므로 결과적으로 국민으로부터 이익을 몰수하여 독점배타성이 있는 소유권으로 만든 뒤에 특정인에게 몰아주는 것이 된다. 1980년 이후 공유수면매립의 공공성을 강조하여 왔으나 매립지 감정평가 방식<sup>143)</sup>에 문제가

142) 공공용이란 “(1)해당공유수면에 대한 타인의 이용을 배제할 수 없다. (2)해당 공유수면에서 발생하는 이익을 독점할 수 없다. (3) 이용방법으로 “First come, First served.” 원칙이 적용 된다.”를 의미하는 것이고 공공용 공유수면을 이용하는 것은 국민의 자유에 속하는 부분이다. 공유수면이 항만 구역 등에 포함되어 있으면 관계 법령의 제한을 받는다. 공공시설인 수로를 매립하려면 수로시설의 공용폐지와 일반 공유수면 공용폐지가 동시에 있어야 한다. 사용이란 용법이 정하여진 수로(시설)와 같은 것을 용법에 따라 일시적으로 이용하는 것이다. 이는 공유수면이 소멸되지 않는 이용을 말한다. 온배수나 오염물질을 바다에 유입시키는 것은 오염물질이 영향을 미치는 공간적 범위를 확정하기 곤란하여 해양환경개선부담금을 부과하고 공유수면 점용료를 병행 징수하는 것이 합리적이다. 그러나 현행은 온배수 배출영향구역이라는 명칭으로 일정구역을 획정하고 그 구역 내의 어업권 등을 소멸보상한 뒤에 온배수를 배출하고 있다. 그 구역 선에 대하여 분쟁이 많기는 하지만 이 구역을 공유수면 점용구역으로 보고 있는 것 같다. 점용이란 해당 공유수면을 일정기간 독점배타적으로 사용하는 것이다. 독점배타성의 범위는 점용허가의 용법에 따라 한정된다. 분쟁이 많은 부분이고 어려운 부분이다. 복합 다층적으로 수면을 이용하는 경우에 점용구역을 3차원 공간으로 구성해야 하는 문제가 있고 독점배타성 때문에 점용허가기간을 제한해야 하는 점이 있다. 점용허가기간을 제한하면 사업의 예상 수익률이 떨어지고 사업이 불안정한 상태에 놓이게 된다. 우리나라에서 어업권면허 행사를 위하여 공유수면 점용허가기간을 10년 등으로 하고 있는데 이는 적절한 공유수면 관리를 위하여 논의가 필요한 부분이다. 미국에서 점용허가기간과 관련하여 분쟁이 벌어지고 있는데 최장기간이 2년, 3년, 5년이라는 주장이 있다.

143) 감정평가규칙에 의하면 매립지 평가방법은 원가법, 수익환원법, 거래사례비교법이 있고 가장 이용가능성이 높은 원가법은 공유수면 가치를 포함하여 계산하지 아니한다. 토사가 갑자기 토지가 된 것이 아니고 공유수면과 토사가 결합하여 토지가 되었으므로 공유수면의 가치를 토지가치에 반영해야



있어 특별한 이익이 존재하고 있으며 매립주체가 국가나 공공단체에 국한한다고 하거나 공공목적에만 매립면허를 한다고 하더라도 국가 등으로부터 토지소유권을 인수 하는 자에 이익이 상존한다. 또 국가실천 계획에서 언급된 것 같이 공유수면 매립법을 매립을 억제하는 법으로 전환하는 것도 요원하다고 판단된다. 그러므로 공유수면의 공용폐지에 대하여 농지법의 농지보전부담금<sup>144)</sup>과 같은 고율의 부담금을 부과<sup>145)</sup>하여야 한다.

발전소 온배수 배출<sup>146)</sup>(해수인수를 포함한다)은 우리나라 해안의 50%이상에 영향을 미치고 있는 최대의 해양환경 위협요소이다. 반면에 전기는 국민생활에 필수불가결한 것이다. 하천 수 등을 냉각수로 사용할 수 없는 사정이 있으므로 발전소가 해안에 위치하는 것은 물류 때문이 아니고 사실은 냉각수 확보 때문이라고 생각된다. 온배수 배출은 해수 중 알·포자 등을 모두 소멸시킬 것이기 때문에 해양생태계에 대단히 큰 부정적 영향을 미친다. 온배수 배출은 일차적으로 수산업피해와 관련하여 갈등으로 비화되고 있는데 피해영역의 결정에서 양당사자가 충돌하고 있다. 피해영역을 수온상승을 기준으로 결정하다가 최근에는 온배수영향지수를 산정하여 피해영역을 결정하는 방식이 추진되고 있다<sup>147)</sup>. 피해보상은 국가의 역할과 관련하여 부담금부과와 상응한다.

하는 것이다.

144) 농지법 제38조(농지보전부담금)는 농지를 타 용도로 전용할 때 농지보전부담금을 징수하는데 부동산 가격공시 및 감정평가에 관한 법률에 따른 해당 농지의 개별공시지가의 범위에서 대통령령이 정하는 부과기준(개별공시지가의 30%)에 전용면적(제곱미터)을 곱하여 산정한다.

농지보전부담금은 농지의 용도폐지에 대하여 부과한 것인데 개별공시지가의 30%에 해당할 정도로 고율이다. 결국 농지전용을 방지 억제하고 부담금 수입으로 농지를 보전 육성하겠다는 취지이다. 현 시점 쌀 소비가 줄어들고 공급이 넘쳐나서 농지보전부담금의 이론적 근거가 붕괴되었다. 농지보전부담금이 오히려 국토의 효율적 이용을 제약하고 특정 소수그룹의 이익을 위하여 국민의 권익을 침해한다는 비판이 있다.

145) 공유수면 공용폐지에 대하여 매립된 토지를 감정 평가하여 그것의 30%를 부담금으로 징수하고 국가가 산업단지 조성 등 특별히 지원 촉진하여야 할 부분은 그 부담금을 나중에 환급해 주면 된다.

146) 해양수산부 자료집(2009): 2008년 발전사별 년 간 온배수 배출량은 한국수력원자력; 227억 톤, 서부발전; 39억 톤, 동서발전; 47억 톤, 중부발전; 46억 톤, 남동발전; 43억 톤 등으로 우리나라 발전소에서 연간 배출하는 온배수 량은 400억 톤이다. 배출온도와 관련 발전소 측은 35도 이하라고 설명하고 있으나 그런 규정이 있는지 그리고 실제로 35도 이하로 실행되고 있는지 확인되지 않고 있다. 미국의 배출최고온도는 32.3도 이다. 우리나라의 발전소에서 온배수가 배출되고 있는 배출해역온도와 배경온도와의 차이는 여름철에 5도 내지 7도이며 겨울철에는 15도 정도이다. 배경수온과 배출해역의 온도 차이는 생태계에 대한 영향이라는 측면에서 대단히 중요한데 미국은 5도F, 일본은 7도C, 프랑스는 15도C를 그 한계로 인정하고 있다.

부담금이 부과되기 위해서는 배출량산정, 배출허용온도결정, 배출구위치와 물리적 시설보호구역설정, 열에 의한 생태적 영향구역 설정, 불규칙적인 조류·해류의 변동에 대한 예측 등 해결해야 할 기술적 사항들이 있다<sup>148)</sup>. 이와 관련하여 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」에 의한 지원 사업이 지자체나 발전사업자에 의하여 수행되고 있다. 발전소가 있는 지역에서 5킬로 내에 위치한 지역을 대상으로 발전소 주변지역 개발지원 및 주민복리증진을 목적으로 지원 사업이 시행되고 있다. 이 법률에 의한 지원 사업은 해양환경개선부담금 납부와는 성격이 달라서 이중부담 문제는 발생하지 않을 것으로 판단한다.

해안가 하수·폐수처리장으로부터 배출기준이내의 하수폐수의 해양배출의 경우에는 작은 수준의 해양환경개선 부담금이 부과되어야 한다. 배출 기준 이상의 하수·폐수의 해양배출이나 미확인 하수·폐수의 해양배출에 대하여는 상당량의 징벌적 부담금이 부과되어야 한다. 주로 지방자치단체나 공업단지의 처리장이 부담을 하여야 하나 수집된 부담금을 다시 환류 시킬 수도 있다. 하천으로 배출과 균형을 맞추어야 하고 지방자치단체나 공업단지에 도덕적 감정을 갖게 해야 하는 이유도 있다.

해안가에 석탄재, 폐석회 등이 적치되어 있고 또 그로부터 오염물질이 용출·배출되고 있는데, 적치이유는 산업폐기물의 재활용 속도가 산업폐기물 발생속도보다 느리기 때문이다. 또 은근히 사실상 매립으로 가거나 공유수면을 강제 점용하는 형태로 가는 경우가 많다. 또 파도나

147) 노영재, “원자력발전소 온배수 피해역 산정을 위한 영향지수 시안” 『The Sea』, Vol.12, No1 2007, 35-42쪽.

148) 미국 환경보호청이 Mirant Kendall Station(발전사,MA.)에 대하여 온배수배출(Thermal discharge)과 냉각수 인수(Cooling Water Intake) 재 허가를 했는데 다음과 같은 허가조건을 제시하였다.

<배출조건>

- 봄, 겨울동안 해당구역의 특정 온도한계를 준수
- 찰스 강 전체면적의 최소 50%의 (어류 등) 통과구역 유지
- 배후구역과 배출구역에 있는 6개 지점과의 5도F이내의 온도차 유지
- 통과구역과 서식지(ZPH)에 있어서 모든 지점의 용존산소가 최소 5.0 mg/l 일 것
- 통과구역(ZPH)에서 여름철 최대수온이 83도F 일 것.

<인수조건>

- 3개의 인수설비 전면에 성능이 인정되는 격벽 망(Barrier nets)을 설치
- 산란시기인 3,4,5월 중 냉각수 입수량이 월별 70 MGD이하 일 것
- Broad Canal에 있는 인수설비의 위치를 유지할 것
- 허가준속기간동안 격벽망의 효과성을 지속적으로 모니터링 할 것.

태풍으로 자연 처분하는 의도가 있기도 하다. 오염물질이 지속적으로 용출·배출되므로 부담금을 부과할 필요가 있다. 이러한 해안가에 적치된 산업폐기물은 산업생산의 부산물로 어쩔 수 없는 면이 있으나 적치폐기물로 인하여 환경피해를 입는 자와 상품생산비를 절약한 생산자 그리고 상품을 저렴하게 구입하는 소비자가 서로 다르기 때문에 환경개선 부담금의 부과는 소득재분배의 효과가 있다. 위 부담금을 부과하면 재활용 속도를 높일 수 있고 소득재분배 문제도 일부 완화할 수 있다.

#### 제4절 육상기인 해양오염관리의 실행 및 법률적 문제점

여수박람회의 주제어인 ‘살아있는 바다, 숨 쉬는 연안’<sup>149)</sup>을 구현하기 위하여 육상기인 해양오염원 관리를 실행하고 있다. 이러한 실행을 위한 법률적 골격과 이에 따른 문제점을 검토한다. 먼저 「해양환경관리법」 제22조 제2항, 동법 제23조는 해양시설, 해수욕장 하구역 등 해양공간에서 발생하거나 육상에서 발생한 오염물질을 해양에 배출할 수 없다는 규정과 단서에 특정한 경우에 배출을 할 수 있다는 허용을 담고 있다. 이는 육상기인 해양오염원 통제 관리의 기본적 조항이 된다. 동법 제2조 제2호의 오염물질의 정의규정에 에너지가 포함되었으므로 발전소 온배수나 폐열을 관리할 수 있게 되었다. 동법 제33조의 해양시설의 신고 규정에 따라 관할해역으로 배출되는 폐수처리시설, 하수처리시설, 자가 처리시설, 마을하수처리시설, 공공하수도, 산업폐기물 적치장, 해안 쓰레기장, 발전소 배수 및 인수시설, 조선소, 저유소 등 1000여개 배출시설의 신고를 받았다<sup>150)</sup>. 소하천 구거 그리고 하천 등을 관리대상에 포함시켰다. 동법 제84조 및 제 85조는 해역관리청이 시군구인 경우에 해역관리청이 면허 허가 등을 하기 전에 국토해양부 장관에게 해역이용협의를 하여야 한다고 규정되어 있으며 국토해양부 장관의 권한은 위임되어 지방해양항만청장이 이를 행사하고 있으므로 이 해역

149) 정서용, "여수선언 추진의 의미와 과제", 『Ocean and Polar Research』 Vol. 30(2), 2008.

150) 신고내용은 시설의 목적, 시설관리 및 운영자, 배출농도, 배출량, 배출시설의 위치, 기타 배출용량 시설운영예산 등이다.

이용협의 규정을 공유수면관리청(시·군·구)의 육상기인 오염원 관리를 감독하는 수단으로 사용하고 있다.<sup>151)</sup> 동법 제63조(오염물질이 배출되는 경우의 신고의무), 제116조(해양환경감시원), 제119조의 2(신고포상금), 제9조(해양환경측정망), 제11조(해양환경정보망) 등은 육상기인 해양오염원 관리를 위한 주요도구로 사용되고 있다. 특히, 「해양환경관리법」, 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」, 「습지보전법」 등의 규정을 위반한 범죄에 대한 특별 사법경찰권은 육상기인 해양오염원관리에 상당히 유용하게 사용되고 있다. 해양환경공무원은 위 범죄에 대하여 수사를 행한다.

「해양환경관리법」은 육상기인 오염물질의 해양배출을 금지하였고 예외적 허용에 관한 단서규정이 일부 경우를 제외하고는 없다. 그런데 육상기인 오염물질은 현실적으로 다량 배출되고 있다. 또 해양배출관로와 같은 배출시설이 많이 존재하고 있다. 그리고 육상기인 오염물질의 해양배출이 금지되었으므로 배출허용기준이 발달하지 않았다. 배출허용기준은 예외적 허용을 전제로 설정되기 때문이다. 그렇다고 특별사법경찰권으로 모든 범죄자를 수사할 수도 없다. 환경부는 하천 호소로 배출되는 경우의 배출허용기준을 운용하고 감독하고 있으며 해양환경관리에 대한 책임이 없다. 그러므로 현행 「해양환경관리법」의 불비를 인정하고 단서규정의 예외적 허용과 배출허용기준을 개선 또는 보완하는 방향으로 갈 수밖에 없다. 먼저 해안가 가옥에서 해양에 배출되는 하수 등은 시군구로 하여금 하수관거사업을 시행하도록 하여 그 하수 등을 하수처리장으로 보내게 한다. 이를 위하여 시군구가 계획을 수립하여 예산의 제약을 극복하도록 하고 정부가 재정지원을 해야 한다. 「해양환경관리법」을 개정하여 하수처리장의 처리수를 해양에 배출할 수 있도록 하고 그 처리기준 또는 배출허용기준을 설정한다. 하수처리장에서 해양으로 배출하는 배출시설이 협의 없이 임의로 설치되지 않도록 등록하게 하고 감시한다. 배출행위에 대하여 사전 계획신고를 하게 하여 가급적 사전적 감독이 이루어지도록 한다. 배출허용기준은 하천 3등급

151) 시장 군수가 바다로 배출하는 시설물에 대하여 설치허가를 하고자 하면 미리 지방해양항만청장에게 해역이용협의를 하여야 하는데 협의 시 지방해양항만청장은 Use Conflicts를 판단하고 육상기인 해양오염을 야기하는 해양시설로 등록하고 관리카드를 작성한다.

수의 배출기준을 적용하고 있는데 해역의 중요도에 따라 분류하여 적용하도록 하여야 한다. 해역에서 어업면허 부여와 해양배출구 설치가 얹혀 있는데 이를 조정하는 방안을 마련하여야 한다. 온배수 배출허용기준을 설정하고 분쟁을 감소시켜야 한다. 해수인수에 따른 악영향은 점진적으로 발생하나 주로 발전량에 비례하는 것으로 판단되므로 부담금을 부과하는 것이 타당하다. 폐석회 등 산업폐기물에 대하여는 적치장 설치기준을 설정하여 산업폐기물이 해양으로 배출되지 않도록 하여야 한다.



## 제6장 결론

육상기인 해양오염문제는 전 지구적 성격과 지속적 성격 때문에 그간 그 중요성이 여러 번 강조되었으나 전 지구적으로 통용되는 기속력 있는 법적문서를 만들어 내지 못했다. 그러나 어느 정도 공통의 배경을 가진 지역단위에서는 「헬싱키협약」, 「OSPAR협약」 등 법적기속력 있는 문서를 성립시킨 바 있다. 또 법적기속력은 없어도 국가나 지역단위의 입법이나 활동을 지도하는 지침, 결정, 결의, 의제 등이 다수 채택되었다.

육상기인 해양오염원 관리를 포함하는 국제협약이나 지역적 협약은 몇 가지 공통된 규정을 가지고 있는데 육상기인 오염원을 포함하는 모든 오염원으로부터 해양환경을 보호하는 의무, 육상기인 해양오염을 방지, 감소, 통제, 관리하기 위한 모든 조치를 취할 의무, 육상기인 해양오염에 대하여 과학조사를 수행하거나 감시체제를 구축할 의무, 육상기인 해양오염에 관한 정보의 교환의무 및 월경피해 우려 국가에 통지해야 할 의무 등이다. 중심적 역할을 하는 의무는 ‘육상기인 해양오염을 방지, 감소, 통제, 관리하기 위한 모든 조치를 취할 의무’인데 육상기인 오염원을 통제, 관리하기 위한 법령의 제정 및 집행이나 국가계획을 수립하거나 이행하는 것도 포함되어 있다. 가능한 많은 조치 중에서 몇 가지 조치의 조합을 선정하는 것도 국가재량에 속하기 때문에 이러한 협약은 국가재량을 너무 크게 허용한 것이고 협약내용에 ‘개발’이 ‘해양환경보호’보다 우선시 되는 경향이 있으며 이러한 협약은 만장일치제를 채택하여 사실상 협약의 원활한 작동이 어렵거나 유보, 해석선언 등이 존재하여 일반적 적용이 어려운 것이 현실이다. 또 인식이나 채택 그 자체로 협약의 목적이 달성되었다고 판단되는 일반적 의무가 많다. 체약국이 추가적으로 구체적 행위를 해야 할 필요가 없는 의무이거나 이미 달성하고 있는 의무인 경우도 있다.

육상기인 오염원관리를 위한 국제환경법의 일반원칙은 적용상 모호한 측면이 있으나 장점으로 유연한 부분이 있다. 이는 국가에 새로운 그리고 직접적인 의무를 부과하지 못하는 단점이 있으나 국제환경법 규칙



의 통일적 해석사례를 제시하고 있으므로 향후 육상기인 오염원 관리 법령을 개선 보완하는데 이러한 원칙을 참고할 수 있다. 특히 국가 간의 관계를 정립하는 국제협약 초안을 작성하는데 유용하며 국제협력을 겨냥한 국내입법 및 집행 시에도 고려하여야 한다.

「유엔해양법협약」은 육상기인해양오염원 관리의 골격을 제시하고 있다. 비록 일반적 의무로 구성되어 있으나 일반적 의무를 구체화하는데 있어 세부규칙 기준 절차 등의 방향성을 확인하는데 유용하다고 하겠다.

지역협약은 육상기인 해양오염원 관리를 위하여 국가 간의 타협가능한 범위와 선호도를 보여준다. 특히 육상기인 오염원관리를 위하여 국가재량권을 제한하여 국제기구로 국가권한을 이양하는 경향을 보이고 있다. 국가재량권 제한부분을 관찰하면 지역공동체 형성정도와 육상기인 오염원 관리를 위한 법령제도 개선의 우선순위를 알 수 있다.

비기속적 국제문서는 전 지구적으로 적용될 수 있는 통일적 세부규칙 기준 절차를 제시하고 있고 규제전략이나 실천계획의 내용과 방향을 규명하고 있다. 향후 입법이나 개정, 해석 또는 이행 등에 대단히 유용한 도구가 될 수 있다.

인근국가의 육상기인 오염원관리의 법제형식을 비교함으로써 우리나라의 육상기인 오염원관리를 위한 적절한 법제형식과 개선방안을 도출할 수 있다.

중국은 「해양환경보호법」 제4장에 ‘육상 기인에 의한 해양환경의 오염피해방지’를 규정하고 동법 제4장을 시행하기 위하여 「육상 기인에 의한 해양환경의 오염피해 방지령」을 제정하였다. 동령은 배출기준의 설정, 오염물질 배출자의 보고 및 등록의무, 고체폐기물의 연안에서의 저장·배출·처리에 있어서 허가제, 유독·유해폐기물의 배출금지, 방사능 폐수의 배출규제, 고온, 폐수의 수온에 대한 기준설정, 약물과 약물도구의 연안 배출금지 등을 규정하고 있다.

일본은 「수질오탁방지법」, 「폐기물의 처리 및 청소에 관한 법률」, 「정화조법」 등으로 각각 분산하여 육상기인 해양오염문제를 관리한다. 또 「세토나이카이 환경보전 임시조치법」과 같은 오염물질 총량관리를

위한 법률을 도입하여 육상기인 오염원의 분산관리의 취약점을 보완하고 있다.

우리나라는 육상기인 해양오염관리를 「해양환경관리법」으로 수행한다. 당초에는 일본과 같이 개별 환경법으로 분산하여 다루고 있었으나 육상 환경기능과 해양 환경기능이 분리되면서 개별 환경법의 적용범위를 조정하여 해역을 삭제하였고 「해양환경관리법」에 육상기인 해양오염관리의 관련조항을 신규로 도입하였다. 관리 법률체계가 전환된지 15년이 경과하였으나 제5장에서 언급한 것과 같이 오염원별 관리골격, 배출허용기준, 오염방지 조치, 개발 등이 발달하지 못하여 육상기인 해양오염관리에 어려움을 겪고 있다.

「해양환경관리법」을 좀 더 유효하게 하기 위하여 동법을 육상기인 해양오염원관리, 선박기인 해양오염원관리, 해양투기에 의한 해양오염관리, 어업 해양개발행위 등 해양활동에 의한 해양오염관리 등으로 분리하고, 그 중에서 먼저 본고의 주제인 육상기인 해양오염원관리를 다시 주요 오염원별로 분리하여 각 오염원별로 관리골격의 형성, 배출기준의 설정 및 조정, 감시체제의 구축 등 분야별로 조정한 뒤 다시 이를 조립하여 육상기인 해양오염관리를 완성한 뒤 나머지 3개의 구성부분도 같은 방식으로 조정하고 이러한 4개 구성부분을 하나의 법률로 다시 통합하는 방식으로 법률정비를 하는 것이 바람직하다.

「해양환경관리법」에 육상기인 해양오염관리의 기본적 조항만 두고 대통령령으로 그 시행을 행하는 중국식 방식도 고려할 수 있을 것이다.

「해양환경관리법」 제23조 제1항 및 제22조 제2항을 배출규제의 기본조항으로 보고 대통령령에 하수, 폐수 등과 같이 오염원별 분류와 관리, 해안투기 등 경로별 분류를 병행하고 시행규칙에 각각에 대하여 배출기준을 설정한다. 배출시설 등을 등록하게 하고 감시역할 분담, 감시인력 확충을 규정하여 감시체제를 구축한다. 해양환경영향평거나 배출극소화, 자원재활용, 민간주도 환경운동, 전처리 및 처리설비확충, 기술개발 기타 인력양성이나 재원문제는 「해양환경관리법」의 개정을 통하여 목적을 달성할 수 있다.

우리나라는 2006년 ‘육상기인 활동으로부터 해양환경을 보호하기 위

한 국가실천계획'을 수립하였다. 실천계획의 목적으로 해양서식지 보호, 깨끗한 수질의 확보, 해양자원의 지속가능한 이용을 확보하는 것 등이 규정되었다. 국가실천계획 제3장에서 활동의 우선순위 문제를 다루었고 제4장에서 활동과 전략을 제시하였다. 2006년부터 5년 기간 동안 막대한 재원이 투입되도록 계획되었는데 해양수산부가 붕괴됨으로써 재원 동원과 그 재원의 사용 그리고 후속계획의 수립, 집행 그리고 관리실행의 효과성을 평가하기 위한 척도의 개발 등에서 취약점을 노정하였다. 국가실천계획은 이행 그자체로서 중요할 뿐만 아니라 이행과정에서 직면한 어려움이나 문제점을 도출하고 개선방향을 알 수 있게 하므로 실천계획의 내용이 조금 부족하더라도 실행을 계속하여야 하며 부분적이라도 실행경험이 있어야 한다.

우리나라의 육상기인 해양오염원관리를 유효하게 하기 위해서 오염원별 관리기능을 강화하여야 한다. 육상기인 해양오염원관리를 종합적으로 한꺼번에 할 수 있다면 좋겠지만 역량과 재원이 부족하므로 우선순위를 정하여 개개의 오염원별 관리기능을 완성하고 이를 조합하는 방식이 현실적이다. 오염원별 관리기능을 강화하기 위하여 주요 육상기인 오염원을 규명하고, 오염의 위협에 노출된 해역을 정의하며, 오염을 방지, 감소, 통제, 관리하기 위한 조치를 개발하여야 한다. 이에 따라 적절한 경로에 규제 등을 설정하고, 가장 현실에 적합한 배출기준을 설정하거나 조정하고, 효율적인 감시체제를 구축하여야 한다. 폐수처리장, 하수처리장, 발전소, 산업폐기물 적치장, 해안 쓰레기장, 공공하수도, 마을하수처리장, 도시하천, 집중식 축사 등은 주요 점오염원이며 해안가 농지, 골프장, 도로시설물 등은 비점오염원으로 분류된다. 위협에 노출된 해역은 도시해안, '만' 등 폐쇄성 해역, 법령상 보호구역 등이 포함된다. 대체로 해안에서 멀리 위치할수록 중요도가 떨어져 간다. 오염방지조치와 관련하여 먼저 오염물질의 발생을 최소화시키는 수단을 사용하고 오염물질 배출의 대안을 제시하는 일이 중요하다. 기술적으로 가능케 하기 위하여 연구개발이 진행될 수 있는 조건을 향상하여야 한다. 규제조치가 다른 조치와 상충되지 않도록 하여 실효성을 보장하여야 한다. 배출기준은 적정하여야 하며 다른 경로 상에 부과된 배출기준과 일관성을 가져야 한다. 현행 「해양환경관리법」 제22조 및 제23조는 육상기인 오염물질의 해양배출에 대하여 일반적 금지를 규정하고 있고

예외적 허용은 국토해양부령으로 정하도록 했는데 국토해양부령에 육상기인 오염물질의 해양배출에 대한 예외적 허용을 추가적으로 규정하고 별표에 육상기인 오염물질의 해양배출에 대한 배출기준을 신설하는 것이 바람직하다.

그리고 육상기인 해양오염관리에 시민과 비정부기구를 참여시켜야 한다. 이는 육상기인 오염원관리의 목적에 관계되기도 하고 정당성을 확장하는 데 도움이 된다. 또 청정생산기술 등의 도입 개발에 보조금을 지급하거나 해양환경 위해행위에 대하여 부담금을 부과하는 등 경제적 유인체계를 보완할 필요가 있다. 해양환경영향평가제도가 유효하게 작동하도록 관련규정을 개정하여야 한다. 해양환경영향평가제도는 2001년 환경부로부터 이전되었는데 해양환경영향평가 도구가 미비하여 원래의 취지를 살리지 못하고 있다.

국내적으로 육상기인 해양오염 방지와 관련한 법제, 재원, 인력양성, 기술개발 등의 분야에 있어서 의미 있는 진전이 있어야 하겠고 특히 육상기인 해양오염통제 조치의 개발이 있어야 한다. 육상기인 해양오염관리와 관련한 국내적 조치가 선행되어야 국제협력의 기반이 마련되는 것이다. 지역적 실천계획인 NOWPAP, PEMSEA 등에 참여하여 육상기인 오염원의 관리정책, 배출규제, 감시체제구축, 능력배양, 정보수집 및 교환 분야에서 공통점을 모색하는 노력을 해야 하고 당사국의 법제, 이행상태, 능력형성, 가치관 등을 비교·검토하여야 한다. NOWPAP이 실행하고 있는 8가지 사업 중 가능한 것을 묶어 법률적으로 기속력 있는 지역협약으로 성립시키고 그 후에 ‘육상기인 해양오염관리에 관한 의정서’를 채택하는 순서로 가는 것이 바람직하다. 지역협약이나 의정서는 유엔 지역 해당 프로그램에 따른 지역협약이나 의정서를 모델로 하는 것이 좋을 것이다.

전 지구적 실천계획은 「유엔해양법협약」의 보충적 보완적 기능을 수행하므로 이를 이용하여 국내적 조치의 개발, 국제협력의 기준으로 사용하고, 전 지구적 실천계획이 법률적으로 기속적 문서의 형태로 발전해 갈 수 있도록 준비를 해 두는 것이 필요하다.



## <참고문헌>

### 1. 국내문헌

#### 가. 단행본

- 국립수산물과학원, 『한국해양환경조사연보』, 부산:국립수산물과학원, 2009.
- \_\_\_\_\_, 『한국해양환경조사연보』, 부산:국립수산물과학원, 2010.
- 국토해양부, 『폐기물 해양배출제도 운영 참고자료집』, 서울: 한국해양연구원, 2008.
- 김대순·김민서 편, 『국제조약집』, 서울: 삼영사, 2007.
- 김영환, 『발전소 온배수와 해양생태계』, 서울: 전파과학사, 2000.
- \_\_\_\_\_, 『원자력 발전과 온배수』, 서울: 전파과학사, 2003.
- 김홍균, 『환경법』, 서울: 홍문사, 2010.
- 노명준, 『신국제환경법』, 서울: 법문사, 2003.
- 박덕영, 『국제환경조약집』, 서울: 세창출판사, 2010.
- 박찬호 김한택, 『국제해양법』, 서울: 지인북스, 2009.
- 박춘호·박찬호, 『동아시아와 해양법』, 서울: 수성, 2005.
- 박희권·박찬호, 『해양법과동북아시아』, 서울:수성커뮤니케이션즈, 2001.
- 법제처, 『법령입안심사기준』, 법제처, 2009.
- 정인섭 외, 『국제법 판례 100선』, 서울: 박영사, 2008.
- 조경태 외, 『육상기인 오염물질로 인한 해양오염 현황 및 개선대책』, 서울: 조경태, 2006.
- 야마모토 소지, 최홍배 역, 『해양법』, 서울: 도서출판 지산, 2002.
- 이창위 외, 『유엔해양법협약 해설서 1』, 서울: 해양법포럼, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『유엔해양법협약 해설서 2』, 서울: 해양법포럼, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『유엔해양법협약 해설서 3』, 서울: 해양법포럼, 2010.
- 한국해양수산개발원, 『육상활동으로부터 해양환경보호를 위한 국가실천 전략 수립』, 서울: 해양수산개발원, 2006.



해양환경관리공단, 『해양환경관리법 4단대비표』, 서울:해양환경관리공단, 2010.

KORDI, "APEC Symposium on the protection of the Marine environment from land-based Sources of pollution", Busan, 2005.

## 나. 논문

강창구·강성길, “동북아시아 해양환경보전을 위한 국제협력활동의 현황과 발전방향”, 『한국해양환경공학회지』, 제6권 제1호, 2003.

경익수, “중국의 해양환경보호법제에 관한 연구”, 『한국해법학회지』, 제29권, 2007.

남정호, 『해양환경개선을 위한 정책모형 연구』, 한국해양수산개발원, 서울, 1999.

——, “기후변화 연안 그리고 레질리언스”, 『해양국토21』, 제2호, 서울, 2009.

——, “우리나라 해양공간계획 이슈분석 및 제언”, 『해양국토21』, 제1호, 서울, 2010.

——, “황해 해양환경을 보호하기 위한 협력체계 구축방안”, 『해양정책연구』, 겨울호, 1998.

남정호, 강대석, “육상활동으로부터 해양환경을 보호하기 위한 관리체제 개선방안”, 『해양정책연구』, 제18권 2호, 2003.

남정호 외, 『해양환경보호를 위한 육상기인 오염원 관리방안』, 한국해양수산개발원, 서울, 2002.

남정호, 이원갑, “지역연안통합관리 체제의 성공적 구축방안”, 『해양정책연구』, 겨울호. 1998.

노영재, “원자력발전소 온배수 피해액 산정을 위한 영향지수 시안”, 『The Sea』, vol.12 No.1, 2007.

박석순, “발전소온배수 냉각방식 개선 타당성 검토”, 전력연구소, 『전력기술동향』 제8권 제4호, 2008.

- 박수진·목진용, 『우리나라 해양환경법체계 정비에 관한 연구』, 한국해양수산개발원, 서울, 2007.
- 심동현, “해양수산업법제 발전방향에 관한 소고: 육상기인 오염물질 통제를 위한 법률의 필요성”, 『해양수산업법제』, 통권8호, 서울, 2002.
- \_\_\_\_\_, “새만금사업의 이해”, 『총리실 정책검토 자료집』, 2009.
- 오재룡, “육상기인 오염문제; 하수”, 『어항』, 제57호, 서울, 2001.
- 원영철, “육상기인 해양오염의 국제적 규제: 지역조약을 중심으로”, 『상지영서대학 논문집』 제20집, 2001.
- 이용희, “육상기인 해양오염방지에 관한 국제법적 연구”, 박사학위논문, 경희대학교, 1993.
- \_\_\_\_\_, 『육상기인 해양오염 방지에 관한 한 중 일 법제도의 비교연구』, 한국해양연구소, 1996.
- 이용희·권문상·이원갑, “육상기인 해양오염방지에 관한 해양환경 법제 연구”, 『해양정책연구』, 제8권 제1호, 1993.
- 전창조, “해양환경 오염방지에 관한 규제의 국제법적 발전에 관한 연구”, 『사회과학논총』 제3권, 1987.
- 정서용, “북서태평양 실천계획의 성과와 과제”, 『한국해양환경공학회지』 제9권 제2호, 2006.
- \_\_\_\_\_, “여수선언 추진의 의미와 과제”, 『Ocean and Polar Research』, 제30권 제2호, 2008.
- 정갑용, “국제해양법재판소의 재판절차와 판례동향” 『월간 해양수산』, 통권 제228호, 2003.
- 정연진, “해양환경과 기름유출에 의한 연안오염(유럽연합의 사례)”, 『외국법제정보』, 한국법제연구원, 2008.
- 조동오, “육상기인 오염물질의 배출관리제도 개선방안”, 『해양수산』, 통권213호, 2002.
- 최지현, “국제해양법재판소와 국제사법재판소의 잠정조치에 관한 비교연구”, 『해양정책연구』, 제26권 제1호, 2011.
- 최종화, “해양생물자원 관리규범으로서의 예방원칙에 관한 연구”, 『해사법연구』, 제18권 제1호, 2006.

## 2. 외국문헌

### 가. 단행본

Birnie, P. W. and Boyle, A. E. *International Law and Environment*, 2nd ed., Oxford: Oxford university press, 2002.

Bodansky, Daniel et al., *The oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford: Oxford university press, 2007.

Donald R Rothwell & Tim Stephens, *The International Law of the Sea*, Oxford & Portland: HART Publishing, 2010.

Faure, Michael & Ying, Song , *China and International Environmental Liability*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2008.

Sands, Philippe, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge: Cambridge university press, 2003.

### 나. 논문

Daud Hassan, "Regional Frameworks for Land Based Sources of Marine Pollution Control: A Legal Analysis on the North East Atlantic and the Baltic Sea Regions", *QUTLJJ*, Vol. 4 No. 1, 2004.

David A. Ring, "Sustainability Dynamics: Land-Based Marine Pollution and Development Priorities in the Island States of the Commonwealth Caribbean" *Columbia Journal of Environmental Law*, 1997.

David Hassan, "Internatonal Conventions relating to Land-Based sources of Marine Pollution Control: Applications and

Shortcomings" *Georgetown International Environmental Law Review*, Summer, 2004.

David L. VanderZwaag, Ann Powers, " The Protection of the Marine Environment from Land-Based Pollution and Activities; Gauging the Tides of Global and Regional Governance", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Vol.23, 2008.

Jon L. Woodard, " Rivers in Peril: An Examination of International Law and Land-Based Nuclear Pollution in the Former Soviet Union", *Georgetown International Environmental Law Review*, Spring 1999.

Laura M. Schaefer, "Developments in Land-Based Pollution in 2004" *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy*, 2004.

Osborn, David & Datta, Anjan Datta, "Institutional and policy cocktails for protecting coastal and marine environment from land-based sources of pollution", *Ocean & Coastal Management*, Vol. 49, 2006.

Rothenberg, Eric B. & Nicksin, Robert S., "Latest Developments in International Maritime Environmental Regulation", *Tulane University School of Law Journals*, Vol.33, 2009.

Yoshifuni Tanaka, "Regulation of Land-based Marine Pollution in International Law: A Comparative Analysis between Global and Regional Legal Frameworks", *Heidelberg Journal of International Law*, Vol. 66, 2006.

### 3.기타문서

#### 가. 국제문서

International Tribunal for the Law of the Sea, Case No. 10, The

- MOX Plant Case(Ireland v. United Kingdom), Provisional Measures, 2001. Case No. 12, Case concerning Land Reclamation by Singapore in and around the Straits of Johor(Malaysia v. Singapore) Provisional Measures, 2003.
- NOWPAP, "Regional Overview on Rivers and Direct Inputs of Contaminants into the Marine and Coastal Environment in NOWPAP Program", 2009.
- NOWPAP, Report of the sixth intergovernmental Meeting on the NOWPAP, 2000
- OECD, C(72)128, Recommendation of the council on guiding principles concerning international economic aspects of environmental policies, 1972.
- OECD, COM/ENV/TD(2001)44, "The polluter-pays Principle as it relates to international trade", 2001.
- OECD, GD(93)193, "Economic instruments in environmental policy", Jean-Philippe Barde, 1994.
- OECD, GD(95)124, Environmental principles and concepts, 1995.
- OECD, C(90)177, Recommendation of the council on the use of economic instruments in environmental policy, 1990.
- OECD Environment Directorate, "The OECD Environment Programme", 2001.
- PEMSEA, Sustainable Development Strategy for the Seas of East Asia, 2003.
- State Environmental Protection Administration, "Work Report on Protecting Marine Environment from Land-based Activities in China", 2004.
- UN, A/CONF. 62/122, UNCLOS. 1982.
- UNEP, Agenda21(ch.17) Protection of Oceans, 1992.
- UNEP, GC 13/18/11, Montreal Guidelines, 1985.

UNEP, "Global Programme of Action for the protection of the marine Environment from land-based activities", 1995.

UNEP, Report of the workshop on Mainstreaming of Land-based sources and Activities Management at the international level, Jamaica, 2008.

## 나. 인터넷

[www.unep.org/dec/docs](http://www.unep.org/dec/docs), "Concept Note"

[www.gpa.unep.org](http://www.gpa.unep.org), "Making Mainstreaming work"

[www.itlos.org](http://www.itlos.org)

## 다. 기타

국회 농림해양수산위원회, "육상기인 오염물질의 해안배출관리에 관한 공청회", (김춘선, 조동오, 곽희상, 박용성, 전병성), 2003.

해양수산부, 입법추진자료(행정문서, 제안서, 답변서, 보고서, 회의자료 등), 2001- 2007.

